

TARTU ÜLIKOOL  
Sotsiaal- ja haridusteaduskond  
Riigiteaduste instituut  
Rahvusvaheliste suhete õppetool

Keit Spiegel

**Hindamise vajalikkus arengukoostöö tõhususe  
mõõtmisel: Eesti-Gruusia näitel**

Magistritöö

Juhendaja: Andres Ilmar Kasekamp, Ph.D

Tartu 2013

Olen käesoleva töö koostanud iseseisvalt. Kõik magistritöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....

/Keit Spiegel/

## LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö peamiseks eesmärgiks on välja selgitada hindamise vajalikkus arengukoostöö tõhususe mõõtmisel Eesti-Gruusia arengukoostöö näitel. Magistritöö koosneb kahest osast, kus esimene osa loob kontseptuaalse raamistiku uurimisküsimuse analüüsimiseks, keskendudes hindamisele kui arengukoostöö tõhususe mõõtmise meetodile. Samuti antakse ülevaade Eesti arengukoostöö süsteemist, keskendudes kahepoolsele arengukoostööle Eesti-Gruusia näitel. Empiiriline andmestik on osaliselt kogutud Eesti Välisministeeriumile esitatud (2010-2012) kolme Gruusia-suunalise arengukoostöö projekti (järel)hindamise ja monitoorimise käigus Gruusias, ajavahemikul veebruar kuni aprill 2013. Empiirilise andmestiku teise osa moodustavad monitooritud projektide osapoolte ning Eesti, Gruusia ja Euroopa Liidu arengukoostöö spetsialistidega läbiviidud poolstruktureeritud intervjuud.

Magistritöö tulemusena saab väita, et Eesti kahepoolse arengukoostöö tulemuste mõõtmine pole võimalik hindamissüsteemi puudumise tõttu. Uurimus näitas selget vajadust Eesti arengukoostöö edendamiseks luua süsteem projektide hindamiseks ja monitoorimiseks. Käesolevale uurimusele tuginedes saab tõdeda, et kuigi Eesti arengukoostöö on aastatega teinud suure arenguhüppe, vajab kogu süsteem olulisel määral võimekuse kasvu, võimaldamaks tulevikus edendada Eesti arengukoostööd OECD DAC doonorriikide tasemele. Töö tulemusena valmisid soovitusel Eesti arengukoostöö süsteemi optimeerimiseks.

Käesoleva töö autor tänab uurimusega seotud osapooli nende toetuse ning panuse eest käesoleva töö valmimisel.

**Magistritöö märksõnad:** *Eesti arengukoostöö, arengukoostöö projektid, Eesti kahepoolse arengukoostöö sihtriik Gruusia, abi tõhusus, hindamine ning monitoorimine;*

## SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE .....	3
TÖÖS KASUTATUD LÜHENDID .....	5
1. KONTSEPTUAALNE RAAMISTIK .....	11
1.1. Hindamise tüübid .....	13
1.2. Hindamise kriteeriumid .....	16
2. EESTI ARENGUKOOSTÖÖ .....	18
2.1. Eesti arengukoostöö rahastamine .....	20
2.2. Projektipõhisus .....	23
2.3. Eesti arengukoostööd mõjutavad tegurid .....	25
2.4. Eesti arengukoostöö tugevused .....	28
2.5. Eesti arengukoostöö kriitika .....	29
3. GRUUSIA: EESTI KAHEPOOLSE ARENGUKOOSTÖÖ SIHTRIIK .....	32
3.1. Eesti-Gruusia suunaline arengukoostöö .....	34
3.2. Millised riigid veel Gruusiat toetavad - doonorite koordineerimine Gruusias? .....	37
4. AINESTIKU KOGUMISE JA ANALÜÜSI MEETODID .....	39
4.1. Andmekogumise meetodika .....	40
4.2. Valimi moodustamine .....	41
4.3. Andmeanalüüsi meetodika .....	43
5. UURIMUSTULEMUSTE ANALÜÜS NING ARUTELU .....	45
5.1. Arutelu .....	63
6. KOKKUVÕTE, JÄRELDUSED NING ETTEPANEKUD .....	69
KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU .....	74
LISAD .....	81
Lisa 1. Töös kasutatud põhimõisted .....	81
Lisa 2. Töös käsitletud arengukoostööprojektid .....	82
Lisa 3. Intervjuu küsimustik Eesti arengukoostöö ametnikele, spetsialistidele ning projektijuhtidele .....	84
Lisa 4. Intervjuu küsimustik rahvusvahelistele ekspertidele Gruusias .....	85
Lisa 5. Intervjuu küsimustik Gruusia projektipartnerile .....	86
SUMMARY .....	88

## TÖÖS KASUTATUD LÜHENDID

**AAA** Accra tegevuskava (*Accra Agenda for Action*)

**AKÜ** Arengukoostöö Ümarlaud

**DD** Doha deklaratsioon (*Doha Declaration*)

**EK** Euroopa Komisjon (*The European Commission*)

**EL** Euroopa Liit

**IAT** International Aid Transparency

**IMF** Rahvusvaheline Valuutafond (*International Monetary Fund*)

**MDG(s)** Aastatuhande arengueesmärgid (*Millennium Development Goals*)

**NSVL** Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liit

**ODA** Ametlik arenguabi (*Official Development Assistance*)

**OECD** Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (*Organisation for Economic Cooperation and Development*)

**OECD DAC** Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni Arenguabi Komitee (*Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Cooperation and Development*)

**OSCE** Euroopa Julgeoleku-ja Koostööorganisatsioon (*Organization for Security and Co-operation in Europe*)

**PD** Pariisi deklaratsioon (*Paris Declaration*)

**RKP** Rahvuslik koguprodukt

**ROM** Tulemustele suunatud monitooring (*Result-oriented monitoring*)

**UNDP** ÜRO Arenguprogramm (*United Nations Development Programme*)

**USA** Ameerika Ühendriigid (*United States of America*)

**WB** Maailmapank (*World Bank*)

**ÜRO** Ühinenenud Rahvaste Organisatsioon (*United Nations*)

## SISSEJUHATUS

Rahvusvaheline arengukoostöö<sup>1</sup> moodustab tänapäeval rahvusvahelistes suhetes tähtsa osa. Käesoleval ajal tegelevad arenguabi andmisega maailmas enam kui kakssada (200) erinevat doonorriiki ja organisatsiooni ning abi saavad enam kui sada viiskümmend (150) erinevat riiki ja regiooni.<sup>2</sup> Maailmas on tekkinud olukord, kus peaaegu kõik riigid, kas saavad või annavad arenguabi, sealhulgas osad riigid (nt Hiina ja India) on samaaegselt nii doonor- kui ka sihtriigid. Kuna arengukoostöö on tänapäeva globaalses maailmas välispoliitika oluline osa, tõstatub arengu teoreetiku Riddell'i käsitluse kohaselt üha enam küsimus: kuidas vähendada lõhet - mida abi andmine hetkel maailmale annab ja kui palju see võiks anda?<sup>3</sup>

Viimase viieteistkümnede aasta jooksul on jõutud tõdemuseni, et tõhusa ning jätkusuutliku arengukoostöö võtmeküsimuseks ei ole mitte ainult olemasolevate ressursside maht, vaid ka viis, kuidas neid kõige otstarbekamalt kasutada. Kuna arenguabisse minevad ressursid on käesoleva sajandi esimese dekaadi jooksul maailmas põhimõtteliselt kahekordistunud, mõisteti, et optimaalsemate tulemuste saavutamiseks tuleb süsteemis midagi muuta<sup>4</sup> - suurenev rahaline abi arengukoostöös ei taga alati soovitud ning eeldatud tulemusi.

Ülemaailmselt, eelkõige Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni Arenguabi Komitee (OECD DAC) eestvedamisel, on üha enam hakatud tähelepanu pöörama küsimusele, kuidas arenguabi tõhusamaks ning mõjusamaks muuta ehk kuidas saavutada püstitatud eesmärgid arenguabi andmisel.<sup>5</sup> Antud tendentsi võib näha ka Eesti arengukoostöös, kus üha enam on paari viimase aasta jooksul hakatud tähelepanu pöörama arengukoostöö hindamise ning monitoorimise vajalikkusele.

Eesti arengukoostööpoliitikast rääkides tuleb arvesse võtta asjaolu, et tegemist on nõore doonorriigiga, kes alles vähem kui paarkümmend aastat tagasi oli ise abisaaja rollis. Eesti muutis end aga tänu edukatele reformidele ning ühiskondlikele

---

<sup>1</sup> Autori märkus: Käesolevas magistritöös on mõisted arenguabi ning arengukoostöö kasutusel paralleelselt. Töös kasutatud põhimõisted koos selgitustega asuvad Lisa 1

<sup>2</sup> Riddell, Roger C. (2009) *Is aid working? Is this the right question to be asking?*, Open Democracy

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> OECD DAC (2010) *The Working Party on Aid Effectiveness – Transforming Global Partnerships for Development*

<sup>5</sup> OECD (koduleht) *Development*

muudatustele lühikese ajaga abistatavast abistajaks riigiks. Olenemata lühiajalisest kogemusest ja piiratud ressursside olemasolust, on Eesti osakaal rahvusvahelises arengukoostööpoliitikas aastate jooksul järjest kasvanud ning positsioon doonorina tõusnud - Eesti kogemust siirdeühiskonnana peetakse üheks kõige väärtuslikumaks sisendiks Eesti arengukoostöös. Eesti lähtub oma arengukoostöö planeerimisel enda võimalustest ning võimekusest, tunnustades üleilmsete arenguprobleemide lahendamisel võimalikult kõikehõlmavat lähenemist.<sup>6</sup>

Eesti Välisministeeriumi kohaselt on Gruusia riik jätkuvalt üheks Eesti prioriteetsemaks kahepoolse abi saajaks. Antud tendentsi kinnitab asjaolu, et Eesti osutatud arengukoostöö maht Gruusia riigi toetuseks on aasta-aastalt kasvanud,<sup>7</sup> eriti pärast 2008. aasta Vene-Gruusia sõda. Eelnevale tuginedes tuleb senisest enam tähelepanu pöörata Eesti poolt antavate ressursside suuremale sihtotstarbelisusele, et tagada optimaalseim abi tõhusus.

Käesoleva magistritöö peamiseks eesmärgiks on analüüsida hindamise vajalikkust arengukoostöö tõhususe mõõtmisel Eesti-Gruusia arengukoostöö näitel. Samuti on eesmärgiks välja selgitada, kui tõhus on hinnanguliselt Eesti arengukoostöö Gruusias. Töö otsib vastust küsimusele, kas ja kuidas oleks hindamissüsteemi juurutamisel võimalik Eesti panust rahvusvahelisel areenil veelgi tõhusamaks muuta, arvestades, et nii Eesti inim- kui ka rahalised ressursid on piiratud. Uurimuse tulemusena on võimalik anda praktilisi soovitusi Eesti doonor-tegevuste optimeerimiseks ning sihtotstarbelisemaks muutmiseks. Arvesse võetakse asjaolu, et Eesti arengukoostöösüsteem ei tohi seejuures kaotada oma paindlikkust ning muutuda üleliia bürokraatlikuks ja administratiivselt ning finantsiliselt koormavaks.

### **Magistritöö uurimisküsimused:**

- Hindamise vajalikkus arengukoostöö tõhususe mõõtmisel?
- Kui tõhus on hinnanguliselt Eesti arengukoostöö Eesti-Gruusia suunalise arengukoostöö näitel?
- Milliseid hindamise meetodeid peaks Eesti kasutusele võtma?

---

<sup>6</sup> Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015, lk.10

<sup>7</sup> Eesti Välisministeerium (koduleht) *Arengukoostöö ja humanitaarabi*

- Kuidas ning millistesse suundadesse peab Eesti arengukoostöö süsteem arenema lähitulevikus?

Magistritöö koosneb kahest osast, kus esimene osa loob kontseptuaalse raamistiku uurimisküsimuse analüüsimiseks, keskendudes hindamisele kui kontseptsioonile arengukoostöö tõhususe mõõtmisel. Samuti antakse ülevaade Eesti arengukoostöö süsteemist, keskendudes kahepoolsele arengukoostööle Eesti-Gruusia näitel.<sup>8</sup> Töö empiiriline osa keskendub uurimistulemuste analüüsile, kus uurimuse läbiviimiseks on kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit. Empiiriline andmestik on osaliselt kogutud Eesti Välisministeeriumile esitatud (2010-2012) kolme Gruusia-suunalise arengukoostöö projekti (järel)hindamise ja monitoorimise käigus Gruusias, ajavahemikul veebruar kuni aprill 2013. Empiirilise andmestiku teise osa moodustavad monitooritud projektide osapoolte ning Eesti, Gruusia ja Euroopa Liidu arengukoostöö spetsialistidega läbiviidud poolstruktureeritud intervjuud.

Magistritöö esimene peatükk loob kontseptuaalse raamistiku ülejäänud tööle, võttes aluseks hindamise (*evaluation*) kontseptsiooni ning selle tähtsuse rahvusvahelises arengukoostöös. Töö teises peatükis antakse ülevaade Eesti arengukoostöö süsteemist, keskendudes kahepoolsele arengukoostööle (kujunemine, põhimõtted, alused). Olulisel kohal on ka Eesti arengukoostöö kriitika. Magistritöö kolmas peatükk annab ülevaate Eesti-Gruusia suunalisest arengukoostööst. Uurimuse neljas peatükk tutvustab töö empiirilise osa metoodikat, kirjeldades andmestiku kogumise ning analüüsi meetodeid. Töö viies peatükk on kogu töö terviklikkuse seisukohalt kõige olulisem, sisaldades uurimistulemuste analüüsi ning arutelu. Töö kokkuvõttes peatükis on esitatud soovitusel erinevatele osapooltele Eesti arengukoostöö süsteemi optimeerimiseks.

Magistritöö originaalse ja innovatiivse väljundi tagab asjaolu, et Eestis ei ole varem ellu viidud arengukoostöö projektide hindamist ega monitoorimist. Uudset lähenemist hindas kõrgelt ka Eesti Välisministeerium,<sup>9</sup> kes on töö uurimistulemustest huvitatud

---

<sup>8</sup> Autori märkus: Töö tugineb osaliselt ka autori eelnevalt (kevad 2011) kaitsnud bakalaureusetööle „Alternatiivne mudel Eesti arengukoostöö tõhususe hindamisel“.

<sup>9</sup> Autori märkus: Kolme projekti (järel)hindamise ja monitoorimise tulemusel valminud detailsed raportid on juba esitatud Eesti Välisministeeriumile (aprill 2013)



ning toetas seeläbi andmestikule ligipääsu võimaldamisega magistritöö valmimist. Käesoleva magistritöö praktiline väärtus seisneb asjaolus, et spetsiifilisemad teadmised Eesti arengukoostöö süsteemi toimimise ja olukorra kohta Gruusias annavad edaspidi tõhusaid ning jätkusuutlikumaid tulemusi Eesti edasiste arengukoostööprojektide planeerimisel ning rakendamisel.

Uurimuse teostamise seisukohalt on oluline märkida, et töö autor elas Gruusias ajavahemikul jaanuar 2013 kuni mai 2013. Taoline võimalus andis autorile unikaalse kogemuse elada uuritavas keskkonnas, mis omakorda aitas paremini analüüsida Gruusia eripärasid ning vajadusi. Lisaks andis Gruusia pealinnas Tbilisis elamine võimaluse luua kergemini kontakte kohalike osapooltega ning viia intervjuud läbi neile tuttavas keskkonnas. Autoril oli lisaks suurepärane võimalus osaleda erinevatel rahvusvahelistel arengukoostööalastel kohtumistel (Euroopa Liidu Delegatsiooni arengukoostöö nõunike kohtumine, jne).

Arengukoostöö on vastuoluline ning diskussiooni ärgitav valdkond. Enamikele arengukoostöö probleemidele ning küsimustele ei ole võimalik üheselt vastata. Antud asjaolust tulenevalt on arengukoostööd uuritud läbi erinevate tahkude. Siiski kõige enam on tähelepanu pälvinud maailma kõige vaesemad riigid ja regioonid ning antud asjaolust tulenevalt on arengukoostöö fookus suunatud tihtilugu Aafrikale. Näiteks on arengukoostöö teoreetik Paul Collier<sup>10</sup> käsitlenud vaeseimate riikide ning vaesuse lõksude temaatikat. Tunnustatud arengu spetsialist Roger C. Riddell<sup>11</sup> on arutlenud teemadel, kas arenguabi andmisest üldse kasu on ning kumb lõikab arenguabi andmisest enam kasu – doonorid või sihtriigid? Tingimuslikkuse teooria edendaja Tony Killick'i<sup>12</sup> uurimused keskenduvad enamasti arengukoostöö seostele majandusega.

Arengukoostööd on käsitlenud ka mitmed tunnustatud majandusteadlased, kelle hulgas Jean-Claude Berthélemy<sup>13</sup> on uurinud eeskätt doonorite motivatsioone arenguabi

---

<sup>10</sup>Collier, Paul (2010) *Miljard kõige vaesemat – mida teha nurjunud riikidega*, Tartumaa: Kirjastus Ilmamaa

<sup>11</sup>Riddell, Roger C. (2008) *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford University Press

<sup>12</sup>Killick, Tony (2010) *Development Economics in Action: A Study of Economic Policies in Ghana*, Second Edition, Routledge Studies in Development Economics

<sup>13</sup>Berthélemy, Jean-Claude (2006) *Aid allocation: Comparing donors' behaviours*, Swedish Economic Policy Review 13

andmisel. Tunnustatud autorid Craig Burnside ja David Dollar<sup>14</sup> on uurinud välisabi seoseid majanduspoliitikaga ning sisemajanduse koguprodukti kasvuga. Eestis on arengukoostööst kirjutatud eelkõige lähtuvalt väikeriigi perspektiivist ning julgeolekualastest kaalutlustest arengupoliitikas;<sup>15</sup> Eestist, kui „uuest“ Euroopa Liidu doonorist<sup>16</sup> ning Eesti motivatsioonidest arenguabi andmisel.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Burnside, Criag; Dollar, David (2000) *Aid, Policies, and Growth*, The American Economic Review Vol. 90, No. 4

<sup>15</sup> Einre, Henrik (2011) *Väikeriigi bilateraalse arengukoostöö motiividest julgeolekupoliitilises kontekstis Eesti ja Soome näitel*, Magistritöö, Tartu Ülikool

<sup>16</sup> Kuuse, Eveli (2010) *Arengukoostöö adressaatidest doonoriteks: mõjurid ja loogika Eesti, Läti, Leedu päästeametite näitel*, Magistritöö, Tartu Ülikool

<sup>17</sup> Pihlak, Marje (2008) *Riiklik motivatsioon arenguabi andmisel: kümne uue Euroopa Liidu doonorriigi näitel aastatel 1998-2007*, Magistritöö, Tartu Ülikool

## 1. KONTSEPTUAALNE RAAMISTIK

Magistritöö lähtekohaks on kontseptuaalne raamistik, mis tugineb hindamise (*evaluation*) kontseptsioonile arengukoostöös. Autor on võtnud aluseks eelkõige OECD DAC'i ning teiste edukate doonorite põhimõtted, kriteeriumid ja parimad praktikad ning arengukoostöö teoreetikute käsitlused. Hindamise näol on tegemist kontseptuaalse käsitlusega, mis on erinevate doonorite ning doonororganisatsioonide aastatepikkuse töö tulemus ning on muutunud edumeelsete doonorite abitegevuse lahutamatuks osaks.

Kaasaegne hindamine pärineb sotsiaalteadustest, kuid hindamise meetodit kasutati juba Vana-Kreekas.<sup>18</sup> Hindamine arengukoostöös on tekkinud nn hindamise all-käsitlusena, Teise Maailmasõja järgsel perioodil samaaegselt erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide loomisega (nt Maailmapank 1944).<sup>19</sup> Picciotto sõnul on uus arengu paradigma tõstatanud suurema vajaduse ja nõudmise hindamise järele – kus arengutegevuste hindamine peab üha enam kohanduma pluralistliku ja keeruka globaalse keskkonnaga.<sup>20</sup>

Saavutatud tulemuste hindamine on arengukoostöös olnud alati problemaatiline.<sup>21</sup> Tõstatuvad muuhulgas järgmised küsimused: kuidas hinnata, kas osutatav arenguabi on tõhus ning täidab seatud eesmärgid? Kelle seisukohalt lähtuvalt tuleb tõhusust hinnata, kas abisaaja või eelkõige doonori poolt vaadatuna? Keda hindamisprotsessi kaasata, et tulemused oleksid võimalikult läbipaistvad ja kallutusteta? Mida võib aga tõhusaks pidada Eesti kontekstis?

OECD DAC on hindamist defineerinud järgnevalt: „Hindamine on süstemaatiline ning objektiivne hinnang käimasolevale või juba lõppenud projektile/programmile ning selle tulemustele“.<sup>22</sup> Hindamine on justkui reaalsuse test – õppemehhanism, mis annab väärtuslikku tagasisidet tulemuste kohta.<sup>23</sup> Hindamine võrdleb projekti esialgseid plaane

---

<sup>18</sup> Morra-Imas, Linda G.; Rist, Ray C. (2009) *The Road to Results. Designing and Conducting Effective Development Evaluations*, The World Bank, lk.19

<sup>19</sup> Ibid., lk.26

<sup>20</sup> Picciotto, Robert (2003) *International Trends and Development Evaluation: The Need for Ideas*, American Journal of Evaluation, lk.232-233

<sup>21</sup> OECD (koduleht) *Development*

<sup>22</sup> OECD DAC, *Evaluating Development Co-operation: Summary of Key Norms and Standards*, lk. 4.

<sup>23</sup> Molund, Stefan; Schill, Göran (2007) *Looking Back, Moving Forward, SIDA Evaluation Manual*, lk.11

saavutatud tegelike tulemustega, vaadeldes reeglina kolme aspekti: mis olid projekti eesmärgid; mis on nendest eesmärkidest saavutatud ning kuidas need eesmärgid saavutati.<sup>24</sup> Arengukoostöö hindamine on määrava tähtsusega tulevikuperspektiive silmas pidades – hindamine võimaldavad teha korrekture, õppides seni teostatud projektidest, et muuta doonoritepoolseid panuseid abivajajatele veelgi tõhusamaks.<sup>25</sup> Oluline on veel märkida tähelepanek, et hindamine seab projekti elluviijale justkui senisest suurema kohustuse vastutada. Lisaks võimaldab hindamine anda tagasisidet selle kohta, kuidas riiklikke vahendeid on kasutatud.<sup>26</sup>

Arengukoostöö hindamisel on läbi kümnendite kasutatud erinevate meetodite, teooriate ning analüütiliste strateegiate kombinatsioone. Antud asjaolu peetakse positiivseks ning sobivaks, kuna arengukoostöö projektide/programmide keerukusest ning erisugusustest tingimustest tulenevalt peavad ka hindamise meetodid arvestama mitmete iseärasustega – taolist kombineeritud lähenemist nimetatakse metodoloogiliseks triangulatsiooniks (*methodological triangulation*).<sup>27</sup> Imas ja Rist käsitlese kohaselt liigub hindamine arengukoostöös üha enam traditsiooniliselt elluviimise ja väljundi-põhise (*implementation and output-focused model*) käsitlese juurest tulemustele-orienteeritud (*result-based model*) käsitleste suunas,<sup>28</sup> mis on tugevalt mõjutatud ÜRO aastatuhande arengueesmärkidest.<sup>29</sup>

Siinjuures tuleb aga tõdeda, et vaatamata hindamise üha kasvavale rollile üleilmses arengukoostöös, ei panusta kõik doonorid, k.a Eesti seni arenguabi hindamisse. Lähtuvalt Székely käsitlesele on olemas vähemalt kuus (6) põhjust, miks kõik doonorid ei investeerinud saadud tulemuste hindamisse.<sup>30</sup> Esimeseks ja ka kõige ilmsemaks põhjuseks on piiratud ressursid. Nende puhul tõstatub moraalne küsimus, kas osa ressurssidest tuleks suunata hindamisse või hoopis enam panustada abitegevustesse – siinkohal üheseid vastuseid ei ole. Teise põhjusena toob autor välja aja - sobiva

---

<sup>24</sup> Civicus: World Alliance for Citizen Participation, *Monitoring and Evaluation*, lk.3

<sup>25</sup> Spiegel, Keit (2011) *Alternatiivne mudel Eesti arengukoostöö tõhususe hindamisel*, Bakalaureusetöö, Tartu Ülikool, lk.9.

<sup>26</sup> Morra-Imas; Rist (2009) lk.15

<sup>27</sup> Ibid., lk.28

<sup>28</sup> Ibid., lk.1

<sup>29</sup> Autori märkus: Vt lk.25-26

<sup>30</sup> Székely, Miguel (2011) *Toward Results-Based Social Policy Design and Implementation*, CGD Working Paper 249, Washington, D.C Center for Global Development, lk. 12-13

hindamissüsteemi väljatöötamine ja rakendamine võtab sageli aastaid. Kolmandaks põhjuseks on huvigruppide puudus. Neljas põhjus tõstab esile normatiivsed faktorid, nagu ametlikud reeglid ja regulatsioonid, mis takistavad kasutamaks ressursse hindamise tarbeks. Viies piirang on seotud institutsionaalsete piirangutega teostamaks hindamist ning kuues piirang on otseselt seotud poliitiliste põhjustega, kus head tulemused toovad edu ning halvad võivad ohustada stabiilsust.<sup>31</sup>

Arengukoostöö hindamisega tegeleb rahvusvahelisel tasandil kõige enam *The Network on Development Evaluation*, mis on omakorda OECD DAC allüksus. Organisatsioon on endale eesmärgiks võtnud erinevate partnerite koostöö suurenemise.<sup>32</sup> Koostöö vajalikkus on muuhulgas tingitud asjaolust, et erinevad riigid ning doonororganisatsioonid kasutavad hindamise puhul erisuguseid mudeleid.

### 1.1. Hindamise tüübid

Arengukoostöös teostatakse hindamist eelkõige projekti kestel (*interim evaluation*) või selle lõpus (*end-of-project evaluation*). Kasutatakse ka varianti, kus hindamine viiakse ellu mõni aeg peale projekti lõppemist, sel juhul on tegemist järelhindamisega (*ex-post evaluation*).<sup>33</sup> Molund ja Schill rõhutavad, et lisaks hindamise strateegilisele toimumise hetkele, saab hindamist eristada veel ka selle fookuse alusel. Hindamine võib olla kas protsessi kohta (*process evaluation*) või projekti tulemuste ning mõjude kohta (*impact evaluation*). Esimene kahest keskendub projekti planeerimise ning elluviimise faasile; teine aga eelkõige saavutatud tulemustele ning projekti võimalikule mõjule. Nagu eeldada võib, siis projekti kestel teostatav hindamine on tavapäraselt projekti protsessi hindamine ning projekti lõpus teostatav hindamine ja järelhindamine pigem projekti saavutatud tulemuste ning mõjude hindamine.<sup>34</sup>

Lisaks hindamise toimumisajale eristatakse tavapäraselt hindamist ka teostaja järgi – tehakse vahet sisese hindamise (*internal evaluation*) ja välise hindamise (*external evaluation*) vahel. Arengukoostöös peetakse siseseks hindamiseks seda, kui hindamine

---

<sup>31</sup> Székely, Miguel (2013) *Promoting Commitment to Evaluate*, International Initiative on Impact Evaluation, lk.4-5

<sup>32</sup> OECD (koduleht) *Development*

<sup>33</sup> Molund; Schill (2007) lk.12

<sup>34</sup> Ibid.

on teostatud üksuste või indiviidide poolt, kes on seotud ühe või enama organisatsiooniga, kes teostavad hinnatavaid tegevusi. Sisest hindamist nimetatakse seetõttu tihti peale ka enese-hindamiseks (*self-evaluation*). Hindamine arengukoostöös on aga väline, kui seda teostab üksus või indiviid, kes ei ole seotud organisatsiooniga, kes ei ole seotud hinnatavate tegevuste elluviimisega.<sup>35</sup>

Mõlemal eelpool mainitud lähenemisel on oma eelised ning puudused. Välise hindamise puhul väärtustatakse hinnangu objektiivsust ning erapooletust ning seeläbi peetakse välist hindamist enamasti usaldusväärsemaks. Sisese hindamise puhul aga tähtsustatakse lähenemise võimekust paremini mõista projekti konteksti ning hindamise tulemusi efektiivsemalt ära kasutada süsteemi edendamise huvides. Mõlemal juhul on aga tavapäraselt tegu ekspert-põhise hindamisega (*expert-based evaluation*).<sup>36</sup> Riddell'i käsitle kohaselt tuleb hindamise puhul arvestada aga asjaoluga, et see on just nii kvaliteetne ja läbipaistev, kui hea on informatsioon ning allikad, millele see tugineb.<sup>37</sup>

Hindamise kõrval on tähtsal kohal ka projektide monitoorimine, mida võib projektide suhtes teostada eraldiseisvalt, kui ka hindamise osana.<sup>38</sup> Monitoorimine seisneb süstemaatilises informatsiooni ja andmestiku kogumises projektitegevuste käigus. Projekti käigus elluviidava monitoorimise eesmärgiks on parandada projekti tõhusust ning mõjusust. Monitooring aitab hoida projekti „raamides“ ning võimaldab anda projekti jooksul suuniseid, saavutamaks optimaalsemaid tulemusi ning võimaldades teha ka teatud muudatusi, et seatud eesmärgid saaksid täidetud. Monitooring aitab hinnata, kas ressursside hulk on piisav ning kas neid on seni projekti vältel kasutatud otstarbekalt. Lisaks annab monitooring hinnangu projektitegevuste käigule – kas kõik planeeritud tegevused on ellu viidud ning kas on veel vaja midagi lõpptulemuse saavutamiseks projekti käigus muuta. Uuringud kinnitavad, et monitooring on heaks lähtekohaks edukale hindamisele.<sup>39</sup>

Monitooring võimaldab avastada projekti käigus tekkinud probleeme, mis võivad takistada projektieesmärkide saavutamist, kuid ei suuda tavapäraselt kirjeldada

---

<sup>35</sup> Molund; Schill (2007) lk.17

<sup>36</sup> Ibid., lk.18

<sup>37</sup> Riddell (2008) lk.165

<sup>38</sup> Molund; Schill (2007) lk.12

<sup>39</sup> Civicus: World Alliance for Citizen Participation, lk.3

probleemide teket. Molund ja Schill käsitlese kohaselt annab taolisel puhul tavaliselt vastused just hindamine, mida peetakse monitoorimisest põhjalikumaks. Hindamine võib veel lisaks aidata mõista kuidas abi andmine sobitub abistatava keskkonna ning selle sotsiaalsete ja kultuuriliste eripäradega.<sup>40</sup> Ilma projekti protsesside monitoorimiseta võivad projektile seatud eesmärgid jääda puudulikeks või tekkida olukord, kus projekti tulemused ei panusta arengusse.<sup>41</sup>

Euroopa Liit kasutab riigiti erinevaid hindamise ja monitoorimise tüüpe.<sup>42</sup> Näiteks Gruusias kasutatakse sisest monitooringut (*internal monitoring*), kus monitooringut teostab institutsiooni sees kombineeritud meeskond (finantsosakond, projektijuht, jne). Sisese monitooringu puhul kasutatakse süstemaatiliselt semestrite lõikes riskihinnanguid (*risk-assessment*). Välise monitooringu puhul kasutatakse tulemustele suunatud monitooringut (*result-oriented monitoring*, ROM), kus monitooring teostatakse projektile/programmile lepingu alusel organisatsiooni väliselt (kuni pool aastat enne projekti lõppu) ning antud monitooringu peamiseks eesmärgiks on saada tagasisidet võimalike tekkinud probleemide ja takistuste kohta, mida võiks veel projekti/programmi käigus muuta, et eesmärgid saavutataks planeeritult. Kui ilmneb, et projekti/programmi finantspooles esineb ebakõlasid, kasutatakse vajadusel ka audiitorfirmasid.<sup>43</sup>

Üha populaarsem käsitlus arengu hindamisel maailmas on mõju hindamise mudel (*impact evaluation*). Lihtsustatult hindab mõju hindamise mudel muutuseid indiviidide heaolus, mida mingi arengukoostöö projekt/programm kaasa toob.<sup>44</sup> Gertler et al. käsitlese kohaselt võib mõju hindamise mudelit pidada üheks mitmest hindamise meetodist, mis väärtustab saadud tulemustele toetumise põhimõtet, ehk lähenemine hindab õppeprotsessi, mis läbi hindamise saadakse. Mõju hindamise mudeli peamiseks põhimõtteks on välja selgitada mõju, mis on otseselt seotud ja tingitud projekti/programmi tegevuste tulemustega.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup> Molund; Schill (2007) lk.12

<sup>41</sup> Ibid., lk.13

<sup>42</sup> Euroopa Komisjon (koduleht) *Inventory of EU evaluations in external/development cooperation*

<sup>43</sup> Intervjuu Euroopa Liidu Gruusia Delegatsiooni esindajaga, Tbilisi 12.04.2013

<sup>44</sup> Gertler, Paul J.; Martinez, Sebastian; Premand, Patrick; Rawlings, Laura B.; Vermeersch, Christel M. J. (2011) *Impact Evaluation in Practice*, The World Bank, lk.4

<sup>45</sup> Ibid., lk.7

Arenguabi andmise ning selle hindamise puhul tuleb mõista, et need toimuvad enamasti kontekstis, kus leiavad aset pidevad (sotsiaalsed) muutused ning kus probleemid on kompleksed ja neid ei ole võimalik enamasti ennustada.<sup>46</sup> Ühest küljest on hindamine arengukoostöös väga oluline, ent teisalt viiakse seda ellu sagedasti pigem vormilistel, kui strateegilistel kaalutlustel.<sup>47</sup> Lisaks leetakse, et hindamise teostamisel lähtutakse liiga tihti lihtsustamisest ning ei arvestata seost „suurema pildiga“. Siinjuures peetakse sobivaks lähenemiseks keerukuse teooriat (*complexity theory*).<sup>48</sup> Antud lähenemine tähtsustab õppeprotsessi ning julgustab vaatama projektist/programmist kaugemale – arvestades ka ühiskondlike iseärasustega ning tähtsustades sektorite ja institutsioonideülest tegevust.<sup>49</sup>

## 1.2. Hindamise kriteeriumid

Woolcock'i sõnul diskuteeritakse ning debateeritakse arengu teoreetikute seas üha enam, kuidas muuta arengukoostööd tõhusamaks, mõjusamaks ning mil viisil muuta hindamist kvaliteetsemaks – kesksel kohal on idee, et arengu hindamise „tööriistu“ ning meetodeid tuleb muuta rangemaks.<sup>50</sup> OECD DAC on sätestanud viis (5) arengukoostöö hindamise kriteeriumit, millest hindamisel ühtsuse mõttes lähtuda, ka käesoleva töö lõikes on antud kriteeriumid kesksel kohal:

- Asjakohasus (*relevance*) näitab, kuidas ning millises ulatuses abitegevus sobib doonorite ning abisaajate prioriteetide ning põhimõtetega.
- Mõjus (effectiveness) annab hinnangu, millises ulatuses saavutatakse abile seatud eesmärgid.
- Tõhusus (*efficiency*) mõõdab väljundeid - kvalitatiivseid ning kvantitatiivseid, mis on omakorda seotud erinevate sisenditega. Rõhk on kulutõhususel – abi

---

<sup>46</sup> Ramalingam, Ben; Jones, Harry; Reba, Toussaint; Young, John (2008) *Exploring the science of complexity. Ideas and implications for development and humanitarian efforts*. Second Edition, Overseas Development Institute, lk.60

<sup>47</sup> PANOS London Illuminating Voices (2009) *How can complexity theory contribute to more effective development and aid evaluation?*, Dialogue at the Diana, Princess of Wales Memorial Fund, 3 July 2009, London, UK, lk.3

<sup>48</sup> Ramalingam; Jones; Reba; Young (2008) lk.60

<sup>49</sup> PANOS London Illuminating Voices (2009) lk.4-5

<sup>50</sup> Woolcock, Michael (2009) *Towards a Plurality of Methods in Project Evaluation: A Contextualised Approach to Understanding Impact Trajectories and Efficacy*, Brooks World Poverty Institute, lk.3



osutatakse väiksemaid võimalikke kulutusi tehes, saavutamaks maksimaalseid soovitud tulemusi ning eesmäärke.

- Mõju (*impact*) hindab abi andmise tegevusest tulenevaid positiivseid ja negatiivseid muutusi.
- Jätkusuutlikkus (*sustainability*) hindab, kas abi andmisest tulenevad positiivsed muutused jäävad doonorite otsese abiosutamise lõppedes alles.<sup>51</sup>

Molund ja Schill käsitluse kohaselt saab kõiki eelnevalt loetletud kriteeriume kasutada erinevate arengutegevuste hindamiseks ning igaüks neist lisab hindamisprotsessi midagi väärtuslikku.<sup>52</sup> Antud asjaolust tulenevalt kasutavad nimetatud kriteeriume doonorriigid ning -organisatsioonid üle kogu maailma, sest kriteeriumite defineerimine hindamise protsessis on hädavajalik.<sup>53</sup>

Nagu töös eelpool rõhutatud, on arengukoostöö tõhususe hindamise teema aktuaalne nii globaalselt kui ka üha enam Eesti tasandil ning tulenevalt aina süvenevast ebavõrdsusest maailmas vajab antud aspekt üha suuremat tähelepanu. Hindamise vajalikkust kinnitab ka Arengukoostöö Ümarlaud: „Arengukoostöö efektiivsust ja väärtust ei saa mõõta üksnes rahasummasid vaadates, vaid peab analüüsima ka elluviidavate tegevuste kvaliteeti ning reaalseid mõjusid arengumaade elutingimuste paranemisele“.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> OECD (koduleht) *Development*

<sup>52</sup> Molund; Schill (2007) lk.27

<sup>53</sup> Ibid., lk.26

<sup>54</sup> Arengukoostöö Ümarlaud (AKÜ) (2010) *Lubadus hoolida, kohustus vastutada: Kodanikuühenduste hinnang Eesti arengukoostööle aastatel 2008-2009*, lk.15

## 2. EESTI ARENGUKOOSTÖÖ

Käesolev peatükk tutvustab Eesti arengukoostööd – selle toimimist, põhimõtteid, elluviimist ning arenguid aastast 1998, kui eraldati esimest korda raha arengutegevuste rahastamiseks. Antud peatükk on töö sidususe osas väga oluline, andes ülevaate taustsüsteemidest ning kaardistades Eesti arengukoostöö tähtsaimad aspektid, hõlmates sealjuures ka valdkonna kitsaskohti.

Pärast Eesti taasiseseisvumist 1991. aastal Nõukogude Liidu võimu alt, oli Eesti järgneva dekaadi jooksul abisaaja rollis. Eesti sai riiklikku tagastamatut välisabi umbes kümne aasta vältel, ajavahemikul 1992 kuni 2002. Meie suurimateks toetajateks olid OECD ja Euroopa Liidu liikmesriikide seas edukad Skandinaaviamaad - Taani, Rootsi ja Soome.<sup>55</sup> Seega millenniumi künnisel arengukoostööga alustanud noor väikeriik oli küllaltki keerulises seisus. Veelgi enam, erinevalt osadest teistest Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest puudus Eestil igasugune kogemus arengukoostöö vallas.<sup>56</sup> Aasta 2010. seisuga hindab aga Maailmapank (WB), et Eesti on saavutanud kõrge sissetulekuga riigi staatuse.<sup>57</sup> Antud asjaolu annab Eesti arengukoostööle unikaalse sisendi – Eesti on olnud ise üleminekuühiskond ning erisuguste siirdeühiskonna probleemidega kokku puutunud ning need edukalt seljatanud.

Peamiseks põhjuseks Eesti arengukoostöö tekkele ning arengule saab pidada asjaolu, et Eesti soovis saada erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide ning liitude, eesotsas Euroopa Liidu liikmeks. Just Euroopa Liidu liitumisläbirääkimiste algust võib pidada Eesti arengukoostöö sünniks, sest liikmesriigid on kohustatud kaasa aitama üleilmsele arengule. Arengukoostööd võib seega pidada EL tingimuslikkuse üheks ilminguks.<sup>58</sup>

Tähtsaimaks institutsiooniks Eesti arengukoostöö elluviimisel on Eesti

---

<sup>55</sup> Rahandusministeerium (2002) *Riiklik tagastamatu välisabi Eestile doonorite lõikes (1992-2002)*

<sup>56</sup> Autori märkus: Küll aga anti NL perioodil vähesel määral humanitaarabi teistele NSVL liikmesriikidele - 1986. aastal seoses Tšernobõli tuumakatastroofiga ning mõned aastad hiljem Armeeniale peale maavärinat. Rozeik, Andrew (2013) *Developing open, rule-based, predictable, non-discriminatory trade relations with priority ODA recipients in accordance with the implementation of MDG8A International and national targets*, Tallinn: Praxis Center for Policy Studies, lk. 9

<sup>57</sup> Hilmarsson, Hilmar Þór (2011) *How can the Baltic States as Non-DAC donors best contribute to international development cooperation?* Baltic Journal of Economics, 2011, vol. 11, issue 2, lk. 28

<sup>58</sup> Andrespok, Evelin & Kasekamp, Andres I. (2012) *Development cooperation of the Baltic States: A comparison of the trajectories of three new donor countries*, Perspectives on European Politics and Society, vol. 13, Issue 1 lk.2

Välisministeerium, täpsemalt välismajanduse osakonnas asuv arengukoostöö ja humanitaarabi büroo. Tähtsat rolli ressursside jaotamisel mängib ka Eesti Rahandusministeerium. Üha kasvav roll arengukoostöö edendamisel ning kujundamisel on ka kolmandal sektoril ehk kodanikuühendustel.<sup>59</sup> Erasektori roll tänaseks päevaks Eesti arengukoostöös on küllaltki minimaalne.

Väikeriigina, ühtlasi mitmete rahvusvaheliste organisatsioonide ja liitude liikmena, lähtub Eesti arengukoostöö elluviimisel rahvusvaheliste organisatsioonide, nagu Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO), OECD ning tähtsaimana Euroopa Liidu arenguabi andmise põhimõtetest.<sup>60</sup> Eesti arengukoostöö lähtub riiklikul tasandil järgnevatest dokumendist: „Eesti arengukoostöö põhimõtted“,<sup>61</sup> mis on kinnitatud Riigikogus juba 2003. aasta jaanuaris, ning „Arengu- ja humanitaarabi andmise tingimused ja kord“,<sup>62</sup> mis võeti vastu 2010. aastal, et täiendada „Eesti arengukoostöö põhimõtted“. Olulisel kohal on ka poliitikavaldkonna arengukava - käesoleval perioodil kehtib „Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015“, mis on teine omataoline arengukava Eestis. Kehtiv arengukava on põhimõtteliselt eelmise arengukava jätk, kandes edasi sarnaseid põhimõtteid ning suundumusi. Märkimisväärseks sammuks edasi saab pidada riiklikku maastrateegiat Gruusia suunal, mis kannab nimetust „Riiklik strategiadokument - Gruusia 2012-2015“. Käesoleval ajahetkel tegeletakse Eesti Välisministeeriumis samalaadse maastrateegia väljatöötamisega Moldova suunal.<sup>63</sup>

Eesti välispoliitika osana on arengukoostöö suunatud eelkõige „rahu, demokraatia, inimõiguste järgimise ning majandusliku ja sotsiaalse stabiilsuse tagamisele ning vaesuse vähendamisele maailmas, kooskõlas säästva arengu rahvusvaheliselt heakskiidetud põhimõtetega“. <sup>64</sup> Eesti tugineb oma arengukoostöö elluviimisel järgmistele põhimõtetele:<sup>65</sup>

- lähtuda partnerlusest ja partnerriigi prioriteetidest

---

<sup>59</sup> RT I 2003, 7, 33

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> RT I 2010, 5, 15

<sup>63</sup> Autori märkus: Informatsioon pärineb intervjuudest.

<sup>64</sup> RT I 2003, 7, 33

<sup>65</sup> Eesti Välisministeerium (koduleht) *Arengukoostöö ja humanitaarabi*

- lähtuda pikaajalistest eesmärkidest ja tulemustest
- tagada abi andmisel tõhus koordineerimine, täiendavus ja harmoneerumine nii abisaajariigi kui ka teiste doonoritega
- tagada teiste poliitikavaldkondade sidusus Eesti arengukoostöö eesmärkide saavutamisele kaasa aitamisel
- jälgida, et arengukoostöös oleks läbivalt tagatud inimõigused, sooline võrdsuslikkus ja keskkonnasäästlikkus.

## 2.1. Eesti arengukoostöö rahastamine

Eesti arengukoostöö elluviimiseks nähakse vahendid ette riigieelarves ning nende mahtu suurendatakse vastavalt Eesti majanduslikule arengule ja rahvusvahelistele suundumustele.<sup>66</sup> Eelpool mainitud 1998. aastal planeeriti Eesti Valitsuse reservist esmakordselt raha riigieelarvesse arenguabi andmiseks. Ettenähtud summaks oli umbes 0,4 miljonit eurot, millest eraldati raha üheteistkümnemale (11) projektile ning organisatsioonile, sealhulgas ÜRO-le ja Punasele Ristile.<sup>67</sup> Paaril järgneval aastal püsis eraldatav summa esimese väljamakse suurusjärgus.<sup>68</sup> Eelarve kasvas hüppeliselt 2004. aastal, seotuna Eesti astumisega Euroopa Liitu, sest iga Euroopa Liidu liikmesriik on kohustatud osa oma siseriiklikust kogutoodangust arengukoostöösse investeerima. Aastaks 2010 oli Eesti riigieelarvest arengukoostööks ning humanitaarabiks ette nähtud juba üle 14 miljoni euro.<sup>69</sup>

Kahe- ja mitmepoolse arengukoostöö kõrval moodustab eraldi märkimisväärse osa Eesti arengupoliitikast humanitaarabi, kuid humanitaarabi ei ole käesoleva töö lõikes primaarne. Eraldi eelarveosa moodustavad ka mikrofinantseeringud, mis kuluvad väikesemahulistele arendusprojektidele, mis eraldatakse otse Eesti suursaatkondade kaudu sihtriigis. Eesti kahepoolse arengukoostöö prioriteetseteks partnerriikideks on Afganistan, Gruusia, Moldova, Ukraina, Valgevene, Armeenia ning Aserbaidžaan,<sup>70</sup> ehk

---

<sup>66</sup> RT I 2003, 7, 33

<sup>67</sup> Eesti Välisministeerium (koduleht) Arengukoostöö ja humanitaarabi

<sup>68</sup> Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015, lk.9-10

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid., lk. 4

lisaks Afganistanile veel kuus Euroopa Liidu Idapartnerluse riiki.<sup>71</sup> Tähelepanuväärne on märkida, et kahepoolse arengukoostöö riikidele eraldatud ressursid ei ole jagunenud võrdselt. Kõige eelistatumas seisus on seni olnud Gruusia ja Afganistan.<sup>72</sup>

Miks on Eesti valik langenud just eelnimetatud riikide kasuks – kaugeltki ei ole Idapartnerlusriikide puhul tegemist kõige vaesemate riikidega?<sup>73</sup> Eesti ametlikust seisukohast lähtuvalt on valimiks osutunud riigid, kellele Eestil on anda midagi enamat, kui lihtsalt rahalist toetust<sup>74</sup> – ehk et eelnevast üleminekukogemusest lähtuvalt on Eesti leidnud enesele niši, kus oma rahalisi ressursse inimressursiga ühendades maksimaalselt ära kasutada. Teise põhjusena on toodud asjaolu, et piiratud ressursside korral on mõistlik need kontsentreerida välja valitud sihtriikidele, et tagada arenguabi maksimaalne tõhusus.<sup>75</sup> Etteruttavalt saab tõdeda, et pelgalt altruistlikest kaalutlustest kahepoolse arengukoostöö riikide valimi puhul rääkida ei saa.

Mitmepoolne arengukoostöö, Eesti panustamine erinevatesse rahvusvahelistesse organisatsioonidesse, nõuab suurima osa Eesti arenguabisse minevast rahast. Protsentuaalselt moodustas see *ca* 75% kogu Eesti poolt eraldatud rahalisest ressursist 2010. aastal (joonis I). Suurim osa mitmepoolse arengukoostöö ressurssidest läheb sissemakseteks Euroopa Liidu eelarvesse, olles suunatud valdavalt Euroopa Komisjoni arengukoostöö ja humanitaarabi programmide rahastamiseks. Sellele järgnevad annetused erinevatele ÜRO allorganisatsioonidele ja fondidele.<sup>76</sup> Eesti on läbi mitmepoolse arengukoostöö organisatsioonide ja agentuuride ressursse suunanud väga erinevatesse sihtpunktidesse, sealhulgas Kosovosse, Sudaani ning Iraani.<sup>77</sup>

Siinkohal tõstatub aga järgmine küsimus, kas kahe- ja mitmepoolse koostöö ressursid on jaotunud optimaalselt? Nimelt on suur mitmepoolsesse koostöösse investeerimine trend,

---

<sup>71</sup> European External Action Service (koduleht)

<sup>72</sup> Concord (2012) *AidWatch Report 2012. Aid We Can - invest more in global development*, lk.45

<sup>73</sup> Autori märkus: Tuginedes Maailmapanga andmetele

<sup>74</sup> Eesti Välisministeerium (koduleht) *Arengukoostöö ja humanitaarabi*

<sup>75</sup> Rozeik (2013) lk. 9

<sup>76</sup> Eesti Välisministeerium (koduleht) *Arengukoostöö ja humanitaarabi*

<sup>77</sup> Kuusik, Riina (2006) *Estonia's development cooperation: Power, prestige and practice of a new donor*, Estonian Foreign Policy Yearbook 2006, lk.51

mis valitseb uute Euroopa Liidu liikmesriikide hulgas. Vanad „olijad“ panustavad mitmepoolsesse abisse proportsionaalselt märkimisväärselt vähem.<sup>78</sup>



*Joonis 1 Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi vahendite jaotus 2010.aastal*<sup>79</sup>

Vaatamata eraldatavate rahaliste ressursside märgatavale kasvule, pole Eesti siiski suutnud täita Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu poolt 2005. aastal kehtestatud ametliku arenguabi määra (ODA), milleks on 0,33% rahvuslikust koguproduktist (RKP).<sup>80</sup> Aastaks 2010 saavutati 0,1% RKP-st ja aastaks 2015 plaanitakse antud määra suurendada 0,17%-ni.<sup>81</sup> Ametliku arenguabi määrani jõudmist mõjutas üleilme majanduskriis, mis vähendas Eesti arengukoostöösse minevate ressursside hulka märgatavalt. Küll aga on Rozeik'i sõnul Eestil õnnestunud vältida doonorite „kurnatust“,<sup>82</sup> mida on esinenud mitmetes teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides.<sup>83</sup>

<sup>78</sup> Andrespok; Kasekamp (2012) lk.5

<sup>79</sup> Eesti Välisministeerium (koduleht) *Arengukoostöö ja humanitaarabi*

<sup>80</sup> Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015, lk.4

<sup>81</sup> Eesti Välisministeerium (koduleht) *Arengukoostöö ja humanitaarabi*

<sup>82</sup> Autoripoolne märkus: Doonorite kurnatus viitab asjaolule, et abi ei anta mingitel põhjustel enam sama suures mahus või enam üldse mitte

<sup>83</sup> Rozeik (2013) lk.10

## 2.2. Projektipõhisus

Eesti arengukoostöö tugineb suurel määral projektipõhisusel, st et arenguabi antakse arengukoostööprojektide kaudu. Arengukoostöö puhul antakse toetust kehtivas arengukavas nimetatud valdkondadele, milleks on inimarengu, rahu, inimõiguste tagamise, demokraatia, õigusriigi ja jätkusuutliku majandusarengu toetamine ning teavitamine ja maailmahariduse edendamine.<sup>84</sup>

Projektitaotlused esitatakse Eesti Välisministeeriumile vastavalt eelnevalt avalikult väljakuulutatud taotlusvooru raames. Välisministeeriumis läbivad taotlused kolm hindamise etappi, kus esimeses toimub vormiline hindamine, st kontrollitakse projekti vastavust nõuetele. Teise etapina toimub sisuline hindamine, kus taotlused seatakse pingeritta.<sup>85</sup> Terviklikud, nõuetele vastavad projektid lähevad seejärel kolmanda etapina arengukoostöö komisjonile hindamiseks. Komisjon hindab taotlusvoorus esitatud arengukoostöötaotlust kooskõlas välisministri kehtestatud arengukoostöö- ja humanitaarabitaotluse hindamise juhendiga ning teeb välisministrile ettepaneku selle rahuldamise või rahuldamata jätmise kohta.<sup>86</sup> Komisjoni kuulub vähemalt üheksa liiget erinevatest ministeeriumidest ning kodanikeühendustest.<sup>87</sup> Senised Eesti projektid on enamasti seisnenud tehnilise abi andmises ning võimekuse edendamises valdkondades, mis on omased eelkõige siirderiikidele.<sup>88</sup> Toetuse saamise peamiseks eelduseks on projekti vastavus kõikidele nõutavatele kriteeriumidele.<sup>89</sup>

Projekti lõppedes tuleb projekti elluviijal Välisministeeriumile esitada täpne lõpparuandlus, pikemate projektide puhul ka vahearuanne, kus projekti läbiviijad hindavad projekti kulgu ning vajadusel tuuakse esile probleemid või takistused, mis on

---

<sup>84</sup> Eesti Välisministeerium (koduleht) *Arengukoostöö ja humanitaarabi*

<sup>85</sup> Autori märkus: Selles etapis sekkuvad hindamisprotsessi ka sihtriikides asuvad Eesti Vabariigi suursaatkonnad

<sup>86</sup> *Arengukoostöö komisjoni töökord*, Välisministri 11. märtsi 2010. a käskkirja nr 34 „Arengukoostöö komisjoni moodustamine ja õigusaktide kinnitamine“

<sup>87</sup> Komisjoni kuuluvad Haridus- ja Teadusministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi, Välisministeeriumi ning vähemalt kahe kodanikuühenduse esindajad. RT I 2010, 5, 15

<sup>88</sup> Hilmarsson (2011) lk.30

<sup>89</sup> Välisministeerium (2012) *Arengukoostööprojektide 2012.aasta avatud taotlusvoorud. Toetuse taotlemise juhend*, lk.4

projekti käigus ilmnud.<sup>90</sup> Seni on olnud peamisteks projektide taotlejateks ning elluvijateks ministeeriumid ja nende asutused, muud põhiseaduslikud asutused, kohalikud omavalitsused ning mittetulundus- ja äriühingud.<sup>91</sup>

Eelpool kirjeldatud süsteem on seni toiminud juba aastaid ning seda on pidevalt täiendatud. Siinkohal ei saa tähelepanuta jätta asjaolu, et tegu on siiski aja- ning ressursinõudliku lähenemisega. Kuna Eesti Välisministeeriumi arengukoostöö büroo tööjõuressurss on piiratud ning lisaks toimub pidev töötajate rotatsioon,<sup>92</sup> võib lähitulevikus antud süsteem muutuda eelarve kasvust tulenevalt administratiivselt koormavaks. Lisaks heidetakse projektipõhisele käsitlesele ette asjaolu, et enamus „suuri“ doonoreid on pöördunud uute, alternatiivsete mudelite suunas.<sup>93</sup> Näiteks Skandinaaviamaades ja ka Euroopa Liidu poolt panustatakse üha enam eelarvetoetuse põhimõttesse (*budget support*).<sup>94</sup> Eelarvetoetuse põhimõtte tugevustena nähakse asjaolusid, et meetod vähendab kulutusi ning on kasulik mõlemale osapoolale<sup>95</sup> - vähendades oluliselt doonorriigi poolset sekkumist ning panustades samaaegselt jätkusuutlikumasse arengusse.<sup>96</sup>

Kas Eestil, kui piiratud ressurssidega väikeriigil, oleks kasulik ning võimalik eelarvetoetuse põhimõttest lähtuda? Hilmarsson arvab siinkohal, et Eesti<sup>97</sup> ja ka teised Balti riigid võiksid olla oma üleminekukogemuse jagamises edukad, osaledes enam koostööprojektides teiste doonoritega ning pakkudes ka eelarvetoetust.<sup>98</sup> Loomulikult tuleb siinkohal aga lähtuda asjaolust, et Eesti rahalised ressursid on piiratud, kuid eelarvetoetuse „sissemaksed“ on Eesti seniste projektide maksumustega võrreldes olulisel määral suuremad.

---

<sup>90</sup> Eesti Välisministeerium (koduleht) *Arengukoostöö ja humanitaarabi*

<sup>91</sup> Riiklik strateegiadokument – Gruusia 2012-2015, lk. 12

<sup>92</sup> Andrespok; Kasekamp (2012) lk.4

<sup>93</sup> Hilmarsson (2011) lk.31

<sup>94</sup> Ibid., lk.30

<sup>95</sup> Koeberle, Stefan; Stavreski, Zoran; Wallisen, Jan (2006) *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, The World Bank, lk.3

<sup>96</sup> DAC Network on Development Evaluation, *Illuminating development results and challenges* (2011) *Evaluating Budget Support Methodological Approach*, lk.5

<sup>97</sup> Autori märkus: Intervjuudest ilmnes, et Eesti abi Afganistanis on väga sarnane eelarvetoetuse põhimõttele.

<sup>98</sup> Hilmarsson (2011) lk.38



Lisaks eelarvetõetuse põhimõttele on võimalik Eesti arengukoostöö tegevusi edendada läbi erinevate kaasrahastuse projektide teiste doonorriikidega ning -agentuuridega. Intervjuudest spetsialistidega ilmnes, et taolisel kujul on Eesti juba koostööd teinud näiteks Ameerika Ühendriikidega ning Rootsiga.

### 2.3. Eesti arengukoostööd mõjutavad tegurid

Arengukoostööd, kui välispoliitilist „tööriista“ on erinevate rahvusvaheliste suhete teooriate lõikes käsitletud erinevalt. Idealism näeb arengukoostööd kui positiivset vahendit, mis aitab säilitada rahu maailmas. Idealismi käsitlemise kohaselt on arenguabi andmine edukate doonorriikide moraalne kohustus. Realistlik lähenemine on arenguabi andmise osas kriitiline, leides, et see on seotud eelkõige doonorriigi omahuvidega ning võimu (*power*) kontseptsiooniga. Realistlik käsitus läheb nii kaugemale, et nimetab arenguabi andmist neo-kolonialismi ilminguks.<sup>99</sup> Nii nagu ka kõikide teiste arengukoostöö doonorite puhul, mõjutavad ka Eesti arengukoostööd mitmesugused tegurid ning asjaolud.

Tähtsaimaks mõjuteguriks on rahvusvahelised lepingulised kohustused. Euroopa Liidu ning mitmete teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega liitudes nõustus Eesti mitmesuguste nõudmiste ja piirmäärade kehtestamisega arengupoliitikasse ning ühtlasi nõustus järgima mitmeid rahvusvahelisi kokkuleppeid, näiteks Pariisi ja Doha Deklaratsioonid.<sup>100</sup> Rahvusvahelise arengukoostöö üldiseks alustalaks on 2000. aastal kõikide ÜRO liikmesriikide poolt vastu võetud aastatuhande deklaratsioon, mis sõnastas ÜRO aastatuhande arengueesmärgid, millel on kaheksa (8) prioriteetsemat ülesannet.<sup>101</sup>

Märkimisväärsimat rolli Eesti arengukoostöö puhul mängib Euroopa Liidu, kui maailma suurima doonori, liikmestaatus. Euroopa Liidu liikmelisusega kaasneb

---

<sup>99</sup> Pankaj, Ashok Kumap (2005) *Revisiting Foreign Aid Theories*, International Studies 42, 2, lk.117-118

<sup>100</sup> OECD (koduleht) *Development*

<sup>101</sup> Millennium Development Goals (MDG-s): 1) kaotada täielik vaesus ning nälg, 2) edendada universaalse hariduse levikut ning kättesaadavust, 3) soolise võrdõiguslikkuse edendamine, püüdlus tõsta naiste eneseteostusvõimet kõikides ühiskondades, 4) vähendada laste surevust ning parandada nende üldist tervislikku seisukorda, 5) emade heaolu ja tervise kaitse, 6) võidelda HIV/AIDS-i, malaaria ning teiste viiruste ning haiguste leviku vastu, 7) tagada keskkonna loodussäästlik ning jätkusuutlik elukeskkond, 8) püüdlus luua ülemaailmne partnerlusvõrgustik arengu edendamiseks. In United Nations (koduleht) *Millennium Development Goals*

lepinguline kohustus anda arenguabi<sup>102</sup> ning selle mahtu pidevalt kasvatada, kuni see küündib ettenähtud määran. „Lisaks 2005. aasta detsembris vastu võetud EL abi eesmärgid ja põhimõtteid sätestavale EL arengupoliitika ühisavaldusele, on EL ja selle liikmesriigid võtnud kohustuse jälgida Pariisi deklaratsiooni<sup>103</sup> ja Accra tegevuskava<sup>104</sup> abi tõhususe kohta, Doha deklaratsiooni<sup>105</sup> arengu rahastamise kohta ning teinud mitmeid ambitsioonikaid otsuseid oma abisummade suurendamiseks ning tegevuse tõhustamiseks ja koordineerimiseks“. <sup>106</sup> Siinkohal ei saa mainimata jätta ka 2011. aasta novembris Koreas toimunud neljandat kõrgetasemelist foorumit, mille tulemusena valmis Busani Partnerluslepe.<sup>107</sup> Küll aga pole Eesti tänaseni OECD DAC liikmesriik.

Rahvusvahelistest kokkulepetest ja solidaarsuspõhimõttest lähtuvalt lisandunud kohustused ühest küljest soodustavad Eesti teadlikkust antud välispoliitilises valdkonnas, kuid samas tekitavad lisakoormust ressursside leidmisel ja võimalikult tõhusal rakendamisel. „Eesti arengukoostöö eesmärkide saavutamiseks Euroopa Liidu või teiste rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu on oluline riigisisene arengukoostöövõimekuse kavandamine“. <sup>108</sup> Olulisel kohal on ka asjaolu, et Eesti lähtub oma poliitilistes suunitlustes Euroopa identiteedist ning selle identiteedi osaks on saanud põhimõte, et enesest nõrgemaid tuleb toetada.<sup>109</sup>

---

<sup>102</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. Euroopa Liidu põhiõiguste harta (2010) *Koostöö kolmandate riikidega ja humanitaarabi*

<sup>103</sup> **Pariisi deklaratsioon** (Paris Declaration, PD) võeti vastu 2. märtsil 2005. PD-st sai rahvusvaheline kokkulepe, mille eesmärgiks oli suurendada seniseid panuseid arengukoostöös, et muuta arenguabi tõhusamaks ning jätkusuutlikumaks. Tulenevalt PD sätetest peavad riigid ja teised doonorid senisest enam tähelepanu pöörama arengukoostöö tulemuste analüüsimisele ning muutuste hindamisele. In Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2008) *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration. Phase one. Synthesis Report*, lk.1

<sup>104</sup> **Accra tegevuskava** (Accra Agenda for Action, AAA) kinnitati 2008. aastal ning selle eesmärgiks sai kiirendada juba eelmiste samalaadsetes tegevuskavades ning deklaratsioonides seatud eesmärkide täitmist. AAA kohtumisel loodi ka *International Aid Transparency (IAT)*, mis kohustab doonorriike panustama enam arengukoostöö läbipaistvuse tagamise eelkõige läbi aruandluse. In OECD (koduleht) *Development*

<sup>105</sup> **Doha deklaratsioon** (Doha Declaration) käsitleb arengu rahastamist, lähtuvalt Monterrey Consensus põhimõtete realiseerumisest. In World Trade Organization (koduleht) *The Doha Declaration explained*

<sup>106</sup> Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015, lk. 6

<sup>107</sup> **Busani Partnerluslepe** (Busan Partnership for Effective Development Co-operation), mis keskendub eelkõige arenguabi kvaliteedi parandamisele ning selle tõhusamaks muutmisele. In OECD (koduleht) *Development*

<sup>108</sup> Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015, lk.7

<sup>109</sup> Andrespok, Evelin (2008) *Estonians as Europeans: A Constructivist Analysis of Estonia's Development Cooperation*, An Honors Thesis, lk.48-49

Eesti arengukoostöö üheks mõjuteguriks võib kindlasti pidada ka politiseeritust, sh sihtriikide valikut ning omahuvide elluviimist - antud asjaolu on Eesti arengukoostööle ka ette heidetud.<sup>110</sup> Tuginedes „Eesti arengukoostöö põhimõtetele“, võib välja tuua järgneva põhimõtte: arengukoostöö aitab arendada suhteid doonor- ja sihtriikidega ning saavutada välispoliitilisi eesmärgi.<sup>111</sup> Eesti ei ole omahuvi aspekti arengukoostöös varjanud ning antud põhimõte on erineval kujul kirjas ka erinevates arengukoostöö riiklikes dokumentides.<sup>112</sup> Näiteks sõnastab Eesti Arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava, et Eesti ei saa endale lubada ükskõiksust mujal maailmas toimuva vastu – Eesti julgeolek, majanduse ja keskkonna olukord sõltuvad otseselt ülejäänud maailmas toimuvatest sündmustest.<sup>113</sup> Arengukoostöö on kui sise- ja välispoliitiline instrument, mis aitab saavutada riigi teatud poliitilisi eesmärgi. Väikeriigile on arengukoostöö rahvusvahelisel areenil ka üks prestiiži tagaja - arengukoostöö aitab tutvustada Eesti riiki ja kultuuri ning edendab rahvusvahelisi sidemeid.<sup>114</sup> Arengukoostöö aitab tõsta ka riigi majanduslikku kasumit - sihtriikide majanduse tugevnemine laiendab Eesti võimalike kaubanduspartnerite ringi ja tugevdab rahvusvahelist majandusarengut.<sup>115</sup>

Eesti arengukoostöö puhul, eriti kahepoolse abi riike silmas pidades, on räägitud ka kui võimalikest geopoliitilistest, julgeolekualastest kaalutlustest.<sup>116</sup> Kehtiv arengukoostöö arengukava rõhutab, et arengupoliitika on tihedalt seotud välis- ja julgeolekupoliitika tegevustega.<sup>117</sup> Nimelt on Eesti arengukoostöö kahepoolsete sihtriikide valimisel palju viidatud asjaolule, et praktiliselt kõikidel eelpool nimetatud Idapartnerluse riikidel on sarnaselt Eestile piir Venemaaga ja et Eesti püüab Idapartnerluse riike tugevdades seeläbi „oma tagalat kindlustada“. Galbreath et al. käsitlese kohaselt Eesti ja teised Balti riigid integreerivad Idapartnerlusriike teadlikult Läänega,<sup>118</sup> panustades nende demokratiseerumisse ja lõimumisse, muutes seeläbi sealset Venemaa mõjuvõimu üha

<sup>110</sup> Arengukoostöö Ümarlaud (2010) *Lubadus hoolida, kohustus vastutada: Kodanikuühenduste hinnang Eesti arengukoostööle aastatel 2008-2009*, lk.8-9

<sup>111</sup> RT I 2003, 7, 33

<sup>112</sup> Andrespok; Kasekamp (2012) lk.4

<sup>113</sup> Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015, lk. 5-6

<sup>114</sup> RT I 2003, 7, 33

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> Einre (2011) lk.23

<sup>117</sup> Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015, lk.6

<sup>118</sup> Galbreath, David J.; Lašas, Ainius; Lamoreaux, Jeremy W. (2008) *Continuity and Change in the Baltic Sea Region: Comparing Foreign Policies*, Amsterdam: Rodopi, lk.130

marginaalsemaks ning välistades Venemaa võimalikke agressioone (nt 2008. aasta suvi Gruusia näitel).

Eesti arengukoostöö lähtub arengukoostöö elluviimisel ka moraalsetest tõekspidamistest - teisisõnu iga eduka riigi kohustuseks on abistada vähem arenenud riike.<sup>119</sup> Tänapäeva turbulentsetes, kiiresti muutuvast globaliseerunud maailmas kehtib hästi tuntud mõte – iga kett on just nii tugev, nagu on selle kõige nõrgem lüli. Kuna aga Eesti on olnud ka ise abisaaja rollis, saab Eesti puhul rääkida ka põhimõttelisest soovist ja tänutundest midagi tagasi anda. Nagu on öelnud Eesti peaminister Andrus Ansip: „Teisi aidata ei ole luksus, see on meie moraalne kohustus, kuna meid on väga paljud riigid rasketel aegadel toetanud.“<sup>120</sup> Eesti soovib saada doonorriigiks, „kelle abi on partnerriikides oodatud ja nende arengule kasulik ning kellega teised doonorriigid soovivad koostööd teha”.<sup>121</sup> Peale moraalse kohustuse oma edukust jagada, tagab ja tugevdab arengukoostöö üleüldist stabiilsust ning edukust kogu regioonis, aidates seeläbi kaasa tõhusamale globaliseerumisele, millest on kasu kõikidel riikidel ja rahvastel.<sup>122</sup>

## 2.4. Eesti arengukoostöö tugevused

Eesti arengukoostöö puhul saab rääkida kiirest edasiminekest ning arengust, arvestades, et vähem kui paarikümne aasta eest oli Eesti ise abisaaja rollis. Vähese ajaga on saavutatud enam kui palju teised Kesk ja Ida-Euroopa riigid, olles sellega teataval määral teistele eeskujuks. Rahvusvahelise arenguorganisatsiooni *Concord* uuringute kohaselt võib Eesti arengukoostööd esile tõsta tänu läbipaistvale rahastamissüsteemile, mida võib eeskujuks seada ka teistele Euroopa doonoritele.<sup>123</sup> Lisaks on hästi organiseeritud Eesti arengukoostööprojektide andmebaas, kust saab informatsiooni Eesti poolt rahastuse saanud projektide kohta.<sup>124</sup>

---

<sup>119</sup> RT I 2003, 7, 33

<sup>120</sup> Ansip, Andrus (2009) *Valitsuse pressiteade 3. juuni 2009*

<sup>121</sup> Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015, lk.3

<sup>122</sup> Hilmarsson (2011) lk. 28

<sup>123</sup> Concord (2010) *AidWatch. Penalty against poverty: More and better EU aid can score Millennium Development Goals*

<sup>124</sup> Eesti Välisministeerium (koduleht) *Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi andmebaas*

Eesti arengukoostöös on unikaalne võimalus kasutada kogenud inimesi, kes juhtisid Eesti pärast taasiseseisvumist läbi ulatuslike reformide ja ühiskondlike muudatuste,<sup>125</sup> mis aitas kaasa Euroopa Liitu ja teistesse rahvusvahelistesse organisatsioonidesse astumisel. Nüüd saab Eesti oma abitegevuses toetuda saadud kogemustele ning Eesti arengukoostöö üheks väärtuseks võib pidada just üleminekukogemusi ning valmidust ja soovi seda jagada. Intervjuudest rahvusvaheliste spetsialistidega ilmnes, et teised suuremad doonorid võiksid antud asjaolu paremini ära kasutada ning oma tegevustes enam tugineda Balti riikide positiivsele praktikale.

Positiivsena saab välja tuua asjaolu, et Eesti avalikkus on Eesti arengukoostöö osas toetav. TNS Emori 2008. aasta andmete kohaselt toetab iga kolmas inimene neljast mõtet, et Eesti peab abistama endast vaesemaid ja vähemarenenud riike. Arvamusliidrite puhul on toetusprotsendiks lausa 97%, ehk et praktiliselt kõik uuringus osalenutest toetasid eelpool väljatoodud mõtet.<sup>126</sup>

## 2.5. Eesti arengukoostöö kriitika

Vaatamata kiirele arengule ning edasipüüdlikkusele, on Eesti arengukoostööle ka mitmesuguseid etteheiteid. Antud töö sisust tulenevalt on oluline kaardistada tähtsaimad kitsaskohad ja puudused, mis Eesti arengukoostöö edukust pärsvad.

Kõige olulisemaks puuduseks on asjaolu, et erinevalt arengukoostöö üldistest suundumustest maailmas, ei ole Eesti piisavalt ning jätkusuutlikult panustanud ning investeerinud oma arengutegevuste tulemuste hindamisesse ja monitoorimisesse.<sup>127</sup> Antud aspektile on enam tähelepanu pöörama hakatud alles paaril viimasel aastal. Tehtud töö tõhususe hindamise küsimuse on Eesti arengukoostöö puhul tõstatanud ka *AidWatch Report 2012*, mille sõnul Eestil puudub igasugune kvalitatiivne hinnang ning ülevaade sellest, kuidas ning mil määral Eesti arengukoostöö midagi maailmas muudab. Raporti sõnul vajavad kõige enam tähelepanu tehnilise abi projektid,<sup>128</sup> sest nende puhul on hinnangute andmine veelgi keerukam.

---

<sup>125</sup> Hilmarsson (2011) lk. 28

<sup>126</sup> Eesti Välisministeerium (koduleht) *Avalik arvamus arengukoostööst 2008*, TNS Emor, lk. 6

<sup>127</sup> Andrespok; Kasekamp (2012) lk.5

<sup>128</sup> Concord (2012) *AidWatch Report 2012. Aid We Can - invest more in global development*, lk.45

Üha süveneva probleemina nähakse ka Eestis kehtivat projektipõhist arengukoostöö süsteemi. Projektipõhine lähenemine on ressursinõudlik ning võtab sihtriigilt ära osa kohustusest ise vaeva näha, sest doonorriik identifitseerib sektorid, kuhu projektid suunatakse ning hoolimata asjaolust, et toimub doonori ja sihtriigi vaheline koostöö, jääb põhiosa tegevustest ning vastutusest kanda siiski doonorriigil.<sup>129</sup> Antud põhimõtted lähevad aga osaliselt vastuollu Eesti arengukoostöö arengukavas sätestatuga, kus seisab, et oma arengu eest lasub vastutus eelkõige arenguriikidel endil.<sup>130</sup>

Väga suure osa Eesti poolt pakutavast arenguabist moodustab tehniline abi ehk teisisõnu oskusteabe jagamine, mis tuleneb aga otseselt asjaolust, et abi andmisel lähtub Eesti oma kogemustest. Tehnilise abi suur osakaal tähendab aga seda, et ametlikult teistele abi andes stimuleerib Eesti oma majandust, jättes raha ringlema „koju“, sest „enamik tehnilisele abile kulutatavast rahast ei jõua kunagi sihtriiki, vaid kulub Eesti ekspertide palkadele, lennupiletitele ja teistele arenenud riikide teenustele”.<sup>131</sup> Märkimisväärne on veel asjaolu, et enamus Eesti antavast tehnilisest abist on lühiajaline. Kuna puudub kvalitatiivne hindamiseetod, on taolist enamasti mitterahalise abi tulemusi veelgi raskem hinnata.<sup>132</sup> Tehnilise abi projektide puhul räägitakse võimalusest, et eelarve kasvades muutuvad need süsteemile koormavaks.<sup>133</sup>

Nagu eelnevalt mainitud, ei ole Eesti siiani saavutanud Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu poolt 2005.aastal seatud eesmäärke ressursside osas. Ühest küljest võib seda põhjendada väitega, et viimastel aastatel on maailmas aset leidnud märkimisväärne majanduslangus, mis on olulisel määral vähendanud ka Eesti ressursse arengukoostööpoliitikasse. Eesti ei ole suutnud märgatavalt tõsta ka oma esindatust rahvusvahelistes organisatsioonides, mis tegelevad arenguküsimustega. Tänapäevani ei ole Eesti OECD DAC liige, kuigi Eesti ametlikuks sisukohaks on, et „jätkuvalt on oluline saavutada suurem esindatus arenguabiga tegelevate organisatsioonide

---

<sup>129</sup> Hilmarsson (2011) lk.30

<sup>130</sup> Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015, lk. 5

<sup>131</sup> Arengukoostöö Ümarlaud (2010) lk.15-16

<sup>132</sup> Andrespok, Evelin (2010) *Estonia's development cooperation from a civil society perspective*, Estonian Foreign Policy Yearbook 2010, lk.120

<sup>133</sup> Hilmarsson (2011) lk.33

administratsioonides, samuti Eesti ekspertide kaasamises nende organisatsioonide poolt elluviidavates tegevustes.<sup>134</sup>

Eestil puuduvad bilateraalse arengukoostöö lepingud oma prioriteetsete sihtriikidega. Antud nõudmine on aga kirjas Pariisi Deklaratsioonis, mille Eesti on võtnud enesele kohustuseks järgida.<sup>135</sup> Eelnimetatud lepingud aitaksid olulisel määral abi planeerimist läbipaistvamaks muuta. Bilateralsete lepingute olemasolu tagaks sihtriikidele ka teatud turvatunde. Lisaks peaks Eesti teiste edukate doonorriikide, nagu Skandinaaviamaad ja Saksamaa, eeskujul looma mitmepoolse arengukoostöö strateegia,<sup>136</sup> mis tõstaks veelgi Eesti arengukoostöö läbipaistvust. Juba eelnenud peatükkides tõstatas lisaks veel ulatuslik probleem Eesti arengukoostöö politiseerituse üle, mida võib täheldada nii mõneski Eesti arengukoostööpoliitilises aspektis.

Kokkuvõttes saab tõdeda, et tänaseks päevaks on Eestist välja kujunenud doonorriik, kes teiste riikide eeskujul aitab rahvusvahelisel tasandil kaasa maailma üldisele stabiilsusele ning heaolu kasvule, ning kes on sihtriikide poolt hinnatud abistaja. Samas saab nentida, et siiski omab Eesti veel antud poliitikavaldkonnas olulisel määral arengu- ja kasvuruumi. Järgnev peatükk annab ülevaate Gruusiast kui Eesti kahepoolse arengukoostöö ühest peamisest sihtriigist ning Eesti-Gruusia suunalisest arengukoostööst.

---

<sup>134</sup> Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015, lk.19

<sup>135</sup> Andrespok (2010) lk.115-116

<sup>136</sup> Ibid., lk.119

### 3. GRUUSIA: EESTI KAHEPOOLSE ARENGUKOOSTÖÖ SIHTRIIK

Käesolev peatükk annab ülevaate Gruusiast kui peamisest Eesti kahepoolse arengukoostöö sihtriigist. Antud peatükk on töö analüüsi seisukohalt oluline, pakkudes laialdast teavet ja andmestikku hilisema analüüsi tarbeks.

Sarnaselt Eestile saavutas ka Gruusia taasiseseisvuse 1991. aastal. Erinevalt Eestist on aga Gruusia areng olnud märkimisväärselt aeglasem ning oluliselt vähem edukas. Gruusia seisab jätkuvalt silmitsi suurte arenguväljakutsetega - vaesus, majanduslikud probleemid, demokraatlike institutsioonide nõrkus, laialdased sisepoliitilised probleemid ning riigisektori vähene võimekus. Gruusia on tänaseks päevaks küll ellu viinud mitmeid ulatuslikke poliitilisi ja majanduslikke reforme,<sup>137</sup> kuid on siiski riik, mis vajab välistoetuseid ning investeeringuid.

Gruusia rahvaarv on 2012. aasta seisuga ligi 4,5 miljonit inimest ning näitajad viitavad elanikkonna arvukuse kasvule.<sup>138</sup> Riikliku statistika kohaselt oli 2011. aasta seisuga tööpuudus Gruusias veidi enam kui 15%.<sup>139</sup> Mitteametlike andmete kohaselt ulatub tööpuudus aga kordades kõrgemale, küündides koguni 50%-ni.<sup>140</sup> Gruusia kuulub ÜRO inimarengu indeksi alusel Euroopa kontinendi vaesemate hulka.<sup>141</sup> Protsentuaalselt elab koguni üle 9% elanikkonnast Gruusias allapoole vaesusepiiri.<sup>142</sup> Gruusias on demokraatia *Freedomhouse*'i hinnangul osaliselt vaba, ka ajakirjandust ning meediat üldisemalt hinnatakse osaliselt vabaks.<sup>143</sup> Inimeste eeldatav eluiga Gruusias sünnihetkel on umbes 74 eluaastat, naistel veidi kõrgem ning meestel madalam.<sup>144</sup> Statistilised näitajad kinnitavad, et riigis on jätkuvalt siirdeühiskonnale omaseid probleeme, mis vajavad lahendusi.

---

<sup>137</sup> Government Offices of Sweden (2010) *Strategy for development cooperation with Georgia*, lk.1

<sup>138</sup> National Statistics Office of Georgia (koduleht) *Population*

<sup>139</sup> Ibid., *Employment and Wages*

<sup>140</sup> Autori märkus: Tuginevalt intervjuudest kohalike spetsialistidega

<sup>141</sup> Human Development Reports (2011) *Human Development Index*

<sup>142</sup> National Statistics Office of Georgia (koduleht) *Living Conditions*

<sup>143</sup> Freedomhouse (koduleht) *Georgia*

<sup>144</sup> National Statistics Office of Georgia (koduleht) *Gender Statistics*, lk.9-10



Omariikluse taastamine 1991. aastal aga ei lõpetanud ulatuslikke siseriiklikke probleeme (laialdane korruptsioon, võimetu juhtimine, jne)<sup>145</sup> ning alates 1991. aastast leidsid riigis aset mitmed rahutused ning ülestõusud, märkimisväärsim neist Abhaasia ja Gruusia sõda ajavahemikul 1992-1993.<sup>146</sup> Aastal 2003 leidis aset veretu Rooside revolutsioon, mis tõi võimule Läänes kõrghariduse omandanud Mikheil Saakashvili, kes on Gruusia president tänase päevani. Pärast Rooside revolutsiooni võttis Gruusia selge kursi Lääne suunas, mis oli toetavatele lääneriikidele meelepärane, kuid mis süvendas veelgi pingeid Gruusia ja Venemaa vahel.<sup>147</sup> Gruusias alustati lääneriikide toetusel küllaltki ambitsioonikate reformidega, näiteks demokraatia kindlustamine ja mitmed sotsiaalsed reformid, mis tõid ühiskonda küll olulisi muutusi,<sup>148</sup> kuid ei toonud riigile oodatud edu ning seetõttu võib Gruusiat tänaseni nimetada nooreks demokraatiaks või koguni siirdeühiskonnaks.

Gruusia edasist arengut pärssis ka sõda Venemaaga, mis toimus 2008. aasta suvel. Ühest küljest antud konflikt küll kasvatas lääneriikide toetust Gruusiale, kuid teisalt tekitas niigi haavatavale riigile mitmeid majanduslikke ja sotsiaalseid probleeme. Lisaks sõjalistele sanktsioonidele, kehtestas Venemaa Gruusia toodangule ekspordikeelu Venemaale, põhjendades seda hügieeninõuete mittepiisavusega. Kuna Venemaa turg oli tähtis osa Gruusia veini, mineraalvee ja puuviljade ekspordist, andis see Gruusia majandusele tagasilöögi.<sup>149</sup> Ometi oli turupiirangutel ka positiivsed väljundid, sest antud asjaolust tulenevalt orienteeris Gruusia oma ekspordi jõulisemalt Euroopasse.<sup>150</sup>

Eraldi äramärkimist väärib ka asjaolu, et seoses valimistega 2012. aasta oktoobris on Gruusia muutunud demokraatlikumaks, sest võimuerakonna vastas seisab nüüd ka opositsioon - samaaegselt antud vastasseis aga ka lõhestab riiki ning pärsib selle

---

<sup>145</sup> Cornell, Svante E. (2007) *Georgia after the Rose Revolution: Geopolitical Predicament and Implications for U.S. Policy*, The Strategic Studies Institute, lk.7-8

<sup>146</sup> Alatalu, Toomas (2011) *New Friends of Georgia vs. Friends of Georgia*, Estonian Foreign Policy Yearbook 2011, lk.183

<sup>147</sup> Cornell (2007) lk.7-8

<sup>148</sup> Policy Department External Policies (2008) *Analysis of the EU's Assistance to Georgia*, lk.6

<sup>149</sup> Cornell (2007) lk.29

<sup>150</sup> Autori märkus: Hetkel on päevakorras Gruusia veini ekspordi taastamine Venemaale. Kahe osapoole kõnelustele vaatamata on tajutav Venemaa poolne viivitamistaktika.

stabiilsust.<sup>151</sup> Vastastikune mittesallimine takistab üksmeelt riigile määravate otsuste langetamisel ning takistab riigi edasist arengut.<sup>152</sup>

Kõik eelpool loetletud sündmused, lisaks üleilmne majanduskriis, on jätnud oma jälje Gruusia arengule ning on seda oluliselt pärssinud. Seetõttu on mitmed lääneriigid, sh Eesti, võtnud oma kohustuseks Gruusiat läbi arengukoostöö abistada. Gruusia julgeolekut ning üldist edu peetakse Läänes oluliseks, kuna Gruusiat nähakse kui strateegilist sõlmpunkti Euroopa, Venemaa ja Kesk-Aasia suhtes. Lisaks on Gruusial tähtis roll Euraasia energiatranspordis ning lääneriikide „koridorina“ Afganistani ja mujale.<sup>153</sup>

Siinkohal on veel oluline märkida, et Gruusia lähtub oma arengupoliitikas järgnevatest tähtsamatest valitsuse poolt koostatud raamdokumentidest:

- Gruusia valitsuse programm „Gruusia ilma vaesuseta“ perioodiks 2008-2012
- Eelarvetulu prognoos
- ELi ja Gruusia vahelise Euroopa naabruspoliitika (ENP) tegevuskavaga seotud rakenduskava<sup>154</sup>

Siinjuures tuleb aga tõdeda, et Gruusial puudub üldine riiklik arengukoostöö arengukava, millest lähtuda.<sup>155</sup>

### **3.1. Eesti-Gruusia suunaline arengukoostöö**

Eesti ja Gruusia astusid diplomaatilistesse suhetesse 1992. aastal.<sup>156</sup> Detsembris 2006 avati Eesti Vabariigi suursaatkond Tbilisis ning aprillis 2007 avas Gruusia oma suursaatkonna Tallinnas, asjurid olid ametisse seatud juba varem.<sup>157</sup> Miks on aga Eesti valinud oma peamiseks kahepoolse arengukoostöö sihtriigiks just Gruusia? Miks panustab Eesti Gruusiasse proportsionaalselt enam ressursse kui enamus teistesse kahepoolse arengukoostöö riikidesse? Tegu on küll ühest küljest problemaatilise riigiga,

<sup>151</sup> Civil Georgia (2013) *Ivanishvili Comments on Meeting with Saakashvili*

<sup>152</sup> Autori märkus: Tuginevalt Gruusia ja rahvusvahelisele meediale

<sup>153</sup> Cornell (2007) lk.10-12

<sup>154</sup> Riiklik strateegiadokument – Gruusia 2012-2015, lk. 6

<sup>155</sup> Government Offices of Sweden (2010) lk.2

<sup>156</sup> Eesti Välisministeerium (koduleht) *Eesti ja Gruusia*

<sup>157</sup> Riiklik strateegiadokument – Gruusia 2012-2015, lk.13

ent teisalt ei ole siiski tegu maailma üldpilti arvesse võttes vaeseimasse gruppi kuuluva riigiga – nimelt kuulub Gruusia Maailmapanga andmete kohaselt riikide hulka, kes moodustavad *lower-middle income* riikide grupi.<sup>158</sup>

Eesti-Gruusia suunaline arengukoostöö on kestnud juba aastast 2000,<sup>159</sup> 2006. aastast alates nimetatakse aga Gruusiat Eesti arengukoostöö üheks prioriteetseks partnerriigiks.<sup>160</sup> Ajavahemikul 2006 kuni 2010 eraldas Eesti Gruusia toetuseks 2,83 miljonit eurot, millest 2,31 miljonit eraldati arengukoostöö tegevusteks ning ülejäänud osa humanitaarabina.<sup>161</sup> Lähitulevikus, tuginedes varasemale arengukoostöö mahule ning erinevatele finantsproгноosidele, on planeeritav ning soovituslik arengukoostöö maht Gruusia suunal Välisministeeriumi eelarvest ajavahemikul 2012-2015 2,4 miljonit eurot. Positiivne on asjaolu, et panustatavad ressursid näitavad kasvutendentsi, ent ometi on Eesti ressursid võrreldes suurte doonoritega küllaltki marginaalsed. Näiteks Rootsi panustab Gruusiasse prognoosidele tuginedes ajavahemikul 2010-2013 aastas 120 miljonit SEK'i ehk umbes 14 miljonit eurot.<sup>162</sup>

Eesti arengukoostöö arengukavast lähtuvalt keskendub Eesti Gruusias põhiliselt haridussektori toetamisele, hea valitsemistava ja demokraatia edendamisele, ettevõtluse ja majandusarengu ning kodanikuühiskonna arengu toetamisele. Horisontaalselt keskendutakse projektides veel inimõigustele, soolisele võrdsuslikkusele, keskkonnasäästlikkusele, info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arendamisele ning sisepõgenike olukorrale.<sup>163</sup> Põhiosa Eesti senistest arengukoostöö projektidest on suunatud Gruusia partnerite koolitusele ning nõustamisele, ellu on aga viidud ka infrastruktuuriprojekte.<sup>164</sup> Kõige enam, ligi kolmandiku ressursidest suunatakse hariduse toetamiseks ning edendamiseks (ajavahemikus 2012-2015 koguni 660000 eurot) (Tabel I). Hariduse toetamisele järgnevad ettevõtlus, valitsemine ja kodanikuühiskond. Nagu töös eelpool mainitud kuuluvad eelarvesse ka mikroeraldised

---

<sup>158</sup> Hilmarsson (2011) lk. 29

<sup>159</sup> Eesti Välisministeerium (koduleht) *Arengukoostöö ja humanitaarabi*

<sup>160</sup> Riiklik strateegiadokument – Gruusia 2012-2015, lk.4

<sup>161</sup> Ibid.

<sup>162</sup> Government Offices of Sweden (2010) lk.1

<sup>163</sup> Riiklik strateegiadokument – Gruusia 2012-2015, lk. 3

<sup>164</sup> Eesti Välisministeerium (koduleht) *Arengukoostöö ja humanitaarabi*

väikesemahulistele arendusprojektidele, mis eraldatakse Eesti suursaatkonna kaudu Tbilisis.<sup>165</sup>

<b>Arenguprioriteet</b>	2012	2013	2014	2015	<b>Kokku</b>	%
Haridus	115 000	160 000	195 000	235 000	<b>660 000</b>	30
Ettevõtlus	105 000	135 000	165 000	195 000	<b>590 000</b>	25
Valitsemine	95 000	135 000	165 000	195 000	<b>590 000</b>	25
Kodanikuühiskond	60 000	80 000	100 000	115 000	<b>375 000</b>	15
Mikroeraldised	20 000	25 000	25 000	25 000	<b>95 000</b>	5
<b>KOKKU (€)</b>	<b>450 000</b>	<b>535 000</b>	<b>650 000</b>	<b>765000</b>	<b>2 400 000</b>	100

*Tabel I Eesti arengukoostöö Gruusias - soovituslik eelarve strateegia perioodiks (€)<sup>166</sup>*

Sihtriigid hindavad Eesti abi puhul kõrgelt kogemusi ning pühendumust. Gruusia on Eesti arengukoostööpoliitika puhul eriti huvitatud IT-alastest uuendustest, hariduse edendamisest, erinevatest majanduslikest reformidest ning kõigest põllumajandusega seonduvast, sest vaatamata põllumajandust soosivale kliimale, on Gruusia põllumajandus vähetootlik.<sup>167</sup> Põllumajanduslik tootmine keskendub eelkõige ka riigisisesele tarbimisele, sest tooted ei vasta ekspordiks vajalikele nõuetele ning standarditele.<sup>168</sup>

Tuginedes eelpool mainitule, saab väita, et Eesti annab oma arengukava kohaselt kahepoolset arengukoostööd eelkõige riikidele, „kellele Eestil on võimalik oma kogemuste põhjal pakkuda lisaväärtust ning kes on valmis arendama demokraatlikku ja inimõigustest lähtuvat ühiskonda“,<sup>169</sup> seega antud kriteeriumi alusel sobib Gruusia Eesti prioriteetsete sihtriikide hulka. Samas selgus eelnevates peatükkides asjaolu, et Gruusia-suunalist arengukoostööd juhivad veel ka mitmed majanduslikud, poliitilised ja julgeolekualased faktorid, näiteks nagu Venemaa lähedus Gruusiale ja Gruusia geostrateegiline asukoht. Seega kokkuvõtlikult võib öelda, et lisaks ajaloolis-

<sup>165</sup> Riiklik strategiadokument – Gruusia 2012-2015, lk.12

<sup>166</sup> Ibid.

<sup>167</sup> Ibid., lk.14

<sup>168</sup> Government Offices of Sweden (2010) lk.9

<sup>169</sup> Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015, lk.4

kultuurilistele lähedastele sidemetele Eesti ja Gruusia vahel, mõjutavad antud sihtriigi valikut olulisel määral ka poliitilised suunitlused.

### **3.2. Millised riigid veel Gruusiat toetavad - doonorite koordineerimine Gruusias?**

Välisdoonorite huvi Gruusia suunal kasvas märgatavalt eelkõige seoses Rooside Revolutsiooni sündmustega 2000. aastate alguses. Doonorite hulgas on nii riike, eelkõige Euroopa Liidu liikmesriigid ja Ameerika Ühendriigid (USA), kui ka rahvusvahelisi organisatsioone. Abi on andnud teiste seas näiteks Rahvusvaheline Valuutafond (IMF), Maailmapank (WB), ÜRO, Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE) ning paljud teised.<sup>170</sup>

Euroopa Liidu liikmesriikidest on suurimateks kahepoolse abi doonoriteks Gruusias Rootsi, Saksamaa ning Holland. Kaks viimast riiki plaanivad aga lähitulevikus kahepoolse abi andmise Gruusiale lõpetada ning Rootsist saab seeläbi suurim Euroopa Liidu doonor riigis. Äramärkimist väärivad veel Euroopa Liidu väikesed, piiratud ressurssidega doonorid nagu Balti riigid ning teised Ida-Euroopa riigid, kes Gruusiale arenguabi annavad. EL liikmesriikide kõrval suurimateks kahepoolse abi andjateks Gruusias on Ameerika Ühendriigid, Šveits ning Jaapan. Mitmepoolse abi suurimaks doonoriks Gruusias on Euroopa Komisjon (EK).<sup>171</sup>

Võttes aluseks Gruusia-suunalise riikliku strateegiadokumendi on alljärgnevalt esile toodud tegevusvaldkonnad ning doonorid, kellega Eesti oma tegevusi vastavalt oma prioriteetidele koordineerib:<sup>172</sup>

- Valitsemine ja avalik haldus: EK, Rootsi ja ÜRO Arenguprogramm (UNDP)
- Valitsemine, sh õigusnormid: EK, Prantsusmaa, Saksamaa ja USA
- Kodanikuühiskond: EK, Prantsusmaa, Saksamaa, Rootsi, USA ja UNDP
- Haridus: EK, Prantsusmaa, Saksamaa, USA ja UNDP
- Kohalik majanduslik ja põllumajanduslik areng: EK, Prantsusmaa, Saksamaa, USA ja UNDP

---

<sup>170</sup> Policy Department External Policies (2008) *Analysis of the EU's Assistance to Georgia*, lk.13

<sup>171</sup> Government Offices of Sweden (2010) lk.13

<sup>172</sup> Policy Department External Policies (2008) lk.13

Kui hästi on aga erinevate doonorite töö Gruusias koordineeritud, et ei esineks dubleerimist abitegevustes? Teada ju on, et abi killustumise vältimine on tõhusa arengu pandiks. Siinkohal tuleb aga tõdeda, et ei Gruusia riigi ega ka kohaliku Euroopa Liidu Delegatsiooni poolt ei ole seni doonorite koordinatsioonile piisavalt tähelepanu pööratud, ehk et antud hetkel puudub tegelikult kõikehõlmav andmestik kõikide doonorite tegevuste kohta - nii kehtivaks perioodiks (2013), kui ka lähi-aastate perspektiiviga.

Hetkel tegeleb EL Delegatsioon täiendava andmestiku kogumisega ning soovitakse Gruusia valitsuse suuremat osalust. Tehtud on ettepanek moodustada valitsuse tasandil koostöögrupp/komisjon, mis tegeleks doonor-koordinatsiooniga Gruusias. Hetkel on olemas sellised töögrupid mõne üksiku valdkonna/sektori raames (põllumajandus, jne). Ka doonorite omavaheline suhtlemine ja koostöö peaks olema enam tähtsustatud, vältimaks võimalikke kordusi, saamaks olulisi uusi kogemusi ning kõige tähtsamana - saavutamaks kõige kestvamaid tulemusi sihtriigis.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> Autori märkus: Informatsioon põhineb autori külastusel Euroopa Liidu arengukoostöö nõunike kohtumisel (*EU Development Councillors Meeting*), Euroopa Liidu Gruusia Delegatsiooni juures (*Delegation of the European Union to Georgia*), Tbilisi 18.04.2013.

#### 4. AINESTIKU KOGUMISE JA ANALÜÜSI MEETODID

Käesoleva magistritöö peamiseks eesmärgiks on analüüsida hindamise vajalikkust arengukoostöö tõhususe mõõtmisel Eesti-Gruusia arengukoostöö näitel. Samuti on eesmärgiks välja selgitada, kui tõhus on hinnanguliselt Eesti arengukoostöö Gruusias. Töö otsib vastust küsimusele, kas ja kuidas oleks hindamissüsteemi juurutamisel võimalik Eesti panust rahvusvahelisel areenil veelgi tõhusamaks muuta, arvestades sealjuures, et Eesti inim- kui ka rahalised ressursid on piiratud ning et süsteem ei tohi seejuures kaotada oma paindlikkust ning muutuda üleliia administratiivselt ning finantsiliselt koormavaks. Uurimustöö tulemusena valmivad soovitused Eesti arengukoostöö süsteemi optimeerimiseks ning edasisest arendamiseks.

*Tabel II Magistritöö eesmärgid, ülesanded ning meetodid*

Eesmärk	Ülesanded	Meetodid	Töös kajastatud
Kontseptuaalse raamistiku loomine	Hindamise kontseptsioon ning selle tähtsustamine arengukoostöös	Erialakirjanduse analüüs	Peatükk nr 1
Kaardistamine	Saada ülevaade Eesti arengukoostöö tõhususest Eesti-Gruusia suunalise arengukoostöö näitel	Temaatiliste dokumentide ja erialakirjanduse analüüs	Peatükk nr 2, 3
Analüüsimine	Anda hinnang Eesti arengukoostöö tõhususele Eesti-Gruusia suunalise abitegevuse näitel	Poolstruktureeritud intervjuud ning projektide monitoorimine ja (järel)hindamine	Peatükk nr 5
Soovituste tegemine	Välja pakkuda parimad praktikad ning soovitused Eesti arengukoostöö süsteemi optimeerimiseks		Peatükk nr 6

Uurimustöö empiiriline osa moodustub kolme arengukoostööprojekti (järel)hindamisest ja monitoorimisest ning Eesti ja Gruusia arengukoostööga seotud ametnikega läbiviidud poolstruktureeritud intervjuudest.<sup>174</sup>

<sup>174</sup> Autori märkus: Intervjuu küsimustikud on leitavad töö lõpus lisades, Lisa 3-5

Intervjuumeetod oli antud teema puhul mõjus viis empiirilise informatsiooni omandamiseks, sest intervjuumeetod on paindlik, süstemaatiline ja küllaltki kiire, ning võimaldab hankida aktuaalset ning detailset informatsiooni “siin ja praegu”.<sup>175</sup> Oluline on veel märkida, et intervjuud viidi läbi nii Tallinnas kui Tbilisis järgnevalt: Eesti valitsusasutuste ametnikega (3), Euroopa Liidu institutsioonide ametnikega (nii Brüsselist kui Gruusiast) (2), Eesti projektijuhtidega (3), Gruusia projektipartneritega (3) ning Eesti ja Rootsi suursaatkonna esindajatega (2). Vastavalt vajadusele viidi intervjuud läbi kas eesti või inglise keeles.

#### **4.1. Andmekogumise metoodika**

Andmete kogumine ja hilisem analüüsimine läbis mitu erinevat etappi. Esimeseks etapiks oli uurimismeetodi valik. Antud valikut mõjutas olulisel määral autori positiivne kogemus bakalaureusetöö raames läbiviidud intervjuude näol – intervjuude käigus saadud teave omas töö lõpptulemuses hindamatut väärtust. Otsust valida intervjuueerimise meetod mõjutas ka asjaolu, et antud teemal puudus Eesti kohta vajalik andmestik ning lisaks on poolstruktureeritud intervjuud avatud olemusega, st saadav andmestik on ainulaadne. Projektide monitoorimise sissetoomine uurimusse andis aga tööle ning ka uurimuse elluviimisele praktilise sisendi. Teise etapina toimus põhjalik eeltöö kolme arengukoostööprojekti väljavalimiseks ning projektide monitoorimise ja hindamise ettevalmistamine.<sup>176</sup> Samuti valmistumine intervjuudeks, mille raames toimus küsimustiku väljatöötamine, kontaktide otsimine/leidmine ning intervjuu toimumisaegade kokkuleppimine.

Kolmanda etapina toimus väljavalitud projektide monitoorimine ja (järel)hindamine ning intervjuude läbiviimine ajavahemikul märts kuni aprill 2013. Intervjuueerimine toimus kolme erineva küsimustiku alusel, kuna projektiosapooltele ettenähtud intervjuu formaat oli tervikuna sisult rohkem projektidele keskendunud; ametnikele ning spetsialistidele mõeldud küsimustik aga enam arengukoostöö süsteemikeskne.

---

<sup>175</sup> Praakli, Kristiina (2009) Intervjuu keeleandmete kogumise meetodina, Eesti Rakenduslingvistika ühingu aastaraamat, Vol 5.

<sup>176</sup> Autori märkus: Monitooritavate projektide arvu tingis autori piiratud ajaline viibimine Gruusias, Tbilisis. Projektide valikut ei mõjutanud Eesti Välisministeeriumi ega Eesti Vabariigi suursaatkonna töötajad.



Ametnikele suunatud intervjuu jagunes aga omakorda kaheks, vastavalt sellele, kas tegu oli Eesti või rahvusvahelise päritolu spetsialistiga. Enamus intervjuusid viidi läbi intervjuueeritava ja uurija omavahelisel kohtumisel, projektide monitoorimise käigus toimusid paar intervjuud projektikeskkonnas. Paar intervjuud toimusid olude sunnil toetudes tehnoloogilistele abivahenditele nagu interaktiivne *Skype*, millel on olemas ka visuaalse sideme võimalus. Ühe intervjuueeritava puhul saadeti vastused kirjalikult. Intervjuude kestvus oli erinev, varieerudes 40 minutist kuni enam kui tunnini; ning eranditult kõik vestlused lindistati hilisema transkribeerimise tarvis.

## 4.2. Valimi moodustamine

Valim on antud magistritöö puhul mitmekesine, kuna uurimus moodustub omakorda erinevatest elementidest – Eesti Välisministeeriumi toetuse saanud kolm arengukoostööprojekti, intervjuud projektide osapooltega (nii Eesti kui Gruusia) ning poolstruktureeritud intervjuud arengukoostöö spetsialistide ning ametnikega.

Projektide<sup>177</sup> valimi moodustamisel on kasutatud kolme (3) Eesti Välisministeeriumi arengukoostöö ja humanitaarabi büroole esitatud arengukoostööprojekti ajavahemikul 2010-2012, nende aruandlust ning teisi projektitaotluse esitamisel vajaminevaid dokumente. Valim koosnes kahest juba lõppenud arengukoostööprojektist ning ühest käimasolevast projektist.<sup>178</sup> Kõigi kolme projekti puhul oli üldiseks strateegiliseks eesmärgiks globaalse vaesuse vähendamine ning aastatuhande arengueesmärkide saavutamine. Sisuliselt erinesid projektid omavahel märgatavalt:

- Sihtasutus Lõuna Koolituse 2012. aasta mais lõppenud projekt „*Liiklusväljakute rajamine Gruusia kooliõpilastele Eesti eeskujul*“
- Tallinna Ülikooli 2012. aasta septembris lõppenud projekt „*Tbilisi ja Batumi Ülikooli sotsiaalteaduskondade õppekvaliteedi ning õppejõudude õpetamispädevuste tõstmise toetamine ning tulemusliku e-õppe rakendamine*“

---

<sup>177</sup> Lisainformatsioon projektide kohta, Lisa 2

<sup>178</sup> Autori märkus: Valik langes juba lõppenud ning ka käimasolevate projektide kasuks, välja selgitamaks millises projekti faasis on Eesti süsteemi iseärasusi arvetsades kõige optimaalsem monitooringut/hinnangut teostada.

- SA Poliitikauuringute Keskus Praxis hetkel käimasolev projekt:  
*„Kodanikuühiskond Gruusias: Gruusia Ida-Partnerluse platvormi (ingl Georgian Eastern Partnership National Platform) organisatsioonide eestkostesuuutlikkuse edendamine“*

Kõigi kolme projekti puhul suhtles autor nii Eesti- kui Gruusia-poolsete projektipartneritega tihedalt alates 2013. aasta veebruarist ning külastas projektidega seonduvaid osapooli Tbilisis intervjuude läbiviimiseks ning ka projektikeskkondadega tutvumiseks (Tbilisi Riikliku Ülikooli sotsiaaltöö osakond, õpilaste liiklusväljakud Saburtalo linnaosas Tbilisis ning Praxise seminar Tbilisis). Projektide osapooltega läbiviidud intervjuud keskendusid eelkõige konkreetsetele projektidele ning vähem üldistele arengukoostöö süsteemi puudutavatele küsimustele. Arengukoostöö spetsialistide/ametnikega läbiviidud intervjuud keskendusid aga eelkõige Eesti arengukoostöö süsteemile üldisemalt - selle nõrkustele, tugevustele ning ka võimalikele uutele suundumustele.

Intervjueeritavate valimi puhul oli uuringusse kaasamise aluseks järgnevad tingimused:

- intervjueeritava kokkupuude ühega kolmest monitooritavast projektist;
- intervjueeritava kogemus ning kompetents Eesti arengukoostööpoliitikas ning kokkupuude Gruusia suunalise arengukoostööga;
- intervjueeritava kogemus ning kompetents Gruusia arengukoostööpoliitikas.

Intervjueeritavaid oli kokku kolmteist (13). Intervjuudes osalesid:

- 3 projektipartnerit (Gruusia),
- 3 projekti juhti (Eesti),
- 5 arengukoostöö spetsialisti ning ametnikku (Eesti),
- 2 Gruusia arengukoostöö spetsialisti ning ametnikku (rahvusvahelised).<sup>179</sup>

Intervjueeritavate valim oli sedavõrd mitmekesine, kuna töö seisukohalt oli oluline saada võimalikult erinevaid seisukohti/mõtteid, mille kaudu omakorda jõuda kallutusteta tulemini.

---

<sup>179</sup> Autori märkus: Vaatamata autori mitmetele elektronkirjadele ei saanud autor vastust Gruusia valitsusasutustelt

Kõik intervjuueeritavad said enne intervjuu toimumist elektrooniliselt lühikokkuvõtte töö olemusest ning planeeritavatest eesmärkidest. Soovi korral said intervjuueeritavad ka intervjuu küsimused enne kohtumise algust elektrooniliselt. Intervjuu küsimused andsid poolstruktureeritud küsimustikuna vastajale küllaltki suure vabaduse. Mõned vastused sõltusid ja tuginesid suuresti vastaja isiklikele kogemustele ning praktikale; antud asjaolust lähtuvalt paluti vastuseid andes kõrvale jätta „poliitiliselt korrektsed“ mõtted ja vastused. Eetikanõuded tagati intervjuueeritavate privaatsuse austamise ja anonüümsuse garanteerimisega. Uurimuses osalenud isikud nimetati respondentideks ning iga respondent sai numברי (nt R1, R2, jne).

### **4.3. Andmeanalüüsi metoodika**

Järgnev, ühtlasi viimane etapp ehk saadud andmete analüüs seisnes projektide monitooringu tulemuste analüüsil ja hindamisel ning diktofonile salvestatud intervjuutulemuste transkribeerimises. Transkribeerimiseks ehk liteerimiseks nimetatakse salvestatud intervjuu muutmist kirjalikuks tekstiks.<sup>180</sup> Intervjuude transkriptsioonide ning projektianalüüsi põhjal koostati kvalitatiivse sisuanalüüsi käigus vastuste alusel teemakategooriad, mida ilmestati tsitaatidega läbiviidud intervjuudest.

Käesolevas magistritöös analüüsiti poolstruktureeritud intervjuude transkriptsioone (kokku 42 lk) ning projektide (järel)hindamise ja monitooringu tulemusi kvalitatiivse sisuanalüüsi<sup>181</sup> meetodil alljärgnevates teemakategooriates:

- Eesti arengukoostöö
- Arengukoostöö tõhusus
- Kahepoolse arengukoostöö projektipõhine süsteem ja prioriteetsed valdkonnad
- Üldine hinnang Eesti-Gruusia suunalisele arengukoostööle
- Eesti arengukoostööprojektid Gruusias
- Hindamine ja monitoorimine
- Eesti ja teised arengukoostöö doonorid - doonorkoordinatsioon
- Eesti arengukoostöö tulevik ja võimalikud suundumused

---

<sup>180</sup> Laherand, Meri-Liis (2008) *Kvalitatiivne uurimisviis*, Tallinn, lk.279

<sup>181</sup> Ibid., lk.289-299

Analüüsi tulemused on kajastatud uurimustöö järgmises peatükis ning need on ilmutatud tsitaatidega intervjuudest ning autori tähelepanekutega projektide monitoorimise tulemustest. Kuna kvalitatiivse uurimuse peamiseks eesmärgiks on uuritava mõistmine, tuginedes eelnevalt kaardistatud uurimisväljale, saab selle puhul kasutada ka andmestiku piisavuse põhimõtet, ehk et küllasus on saavutatud, kui kogutud andmete hulk on piisav, et nende põhjal annab teha teoreetilisi järeldusi.<sup>182</sup>

---

<sup>182</sup> Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko; Sajavaara, Paula (2004) Uuri ja kirjuta, Tallinn: Kirjastus Medicina, lk.168-169

## 5. UURIMUSTULEMUSTE ANALÜÜS NING ARUTELU

Käesolev peatükk on töö terviklikkuse mõttes olulise tähendusega, tuues kokku uurimustulemused ja sidudes need analüüsiks ning aruteluks. Alljärgnev peatükk moodustub erinevatest teemakategooriatest.<sup>183</sup>

### Eesti arengukoostöö

Intervjuude käigus paluti respondentidel hinnata omapoolse nägemuse alusel Eesti arengukoostööalast tegevust ning selle tõhusust skaalal 1-5 (kus 1 oli madalaim hinne ning 5 vastavalt kõrgeim) ning antud numbrilist hinnangut paluti põhjendada. Lisaks hindasid respondendid Eesti arengukoostööd OECD DAC kriteeriumide alusel - asjakohasus (*relevance*), mõjus (effectiveness), tõhusus (*efficiency*), mõju (*impact*) ning jätkusuutlikkus (*sustainability*). Intervjuude käigus selgus, et erinevate spetsialistide nägemus Eesti arengukoostööpoliitika hetkeolukorrast on üllatavalt sarnane. Üldiselt määratleti Eesti arengukoostööd edumeelseks ning leiti, et peale aastatepikkust õppetööd on Eesti jõudnud arengukoostööga punkti, kus on vaja välja töötada veelgi tõhusam ja jätkusuutlikum süsteem. Eraldi rõhutati just arengukoostöö hindamise protsessi vajalikkust, sest antud hetkel puudub süsteem saavutatud tulemuste hindamiseks. Intervjuude käigus tõstasid positiivsete aspektide kõrval esile ka mitmesugused Eesti arengukoostöö kitsaskohad.

Positiivsete tõsteti mitmel korral esile Eesti ekspertide kogemusi ning kogu Eesti arengukoostöö süsteemi paindlikkust. **R3**, *Mina arvan, et me oleme olnud edukad – nähtavad rahvusvaheliselt, oma väiksusega arvestades ja ka meie välispoliitikas ning selle prioriteetide hulgas on arengukoostöö nähtavam ja tähtsam. Eesti arengukoostöö liigub täitsa õiges suunas.* **R7**, *Ühelt poolt on meil palju teha... Samas on meie süsteem läbipaistev ja olemas on juba esimene maastrateegia – peagi on valmimas teine Moldova suunal*. **R2**, *Eesti eksperdid on Gruusias olnud väga edukad*.

Eraldi rõhutati Eesti arengukoostöö mitmekesisust – Eesti lähtub oma arengukoostöö andmisel enamasti Põhjamaisest identiteedist, kuid ajaloolis-kultuurilisest taustast

---

<sup>183</sup> Autori märkus: Vt lk. 43-44

tulenevalt suudetakse samastuda ka endiste Nõukogude Liidu aladega (Gruusia näide). **R2**, *Mitmete muidu edukate välisdoonorite tegevus ei ole iseseisvalt Gruusias tulemuslik, sest nendeni ei jõua Gruusia mentaliteet, mis on segu endisest Nõukogude Liidu ajast. Eestlaste eelis on see, et meil on ühisosa ühest ajastust ja me saame neist aru.*“ Kindlasti saab pidada Eesti arengukoostööle kasuks veel asjaolu, et Eestil on võimalus kasutada „vanade“ doonorriikide saadud kogemusi. **R3**, *Püüame vanade liikmesriikide vigadest õppida.*“ Esile toodi asjaolu, et lähiajal on oodata arengukoostöö ressursside kasvu. **R8** „*De facto valitsuse eelarvestrateegias 2014-17 on välja toodud ODA kasv lubatud 0,17%-ni ning see tähendab peamiselt Välisministeeriumi arengukoostöö rahade suurenemist.*“

Enamus respondentidest paigutas ühest viieni skaalal Eesti arengukoostöö keskmiselt kahe ja poole (2,5) ning kolme ja poole (3,5) vahele. Pea kõik intervjuueritavad leidsid, et vaatamata suurtele edusammudele suhteliselt lühikese aja vältel, on veel kogu Eesti arengukoostöö süsteemil olulisel määral arenguruumi. Rõhutati asjaolu, et süsteemi edendamine peab alguse saama just kitsaskohtadest. **R4** „*Need süsteemi miinuspärgid tuleb ette võtta esimesena...*“

Eesti arengukoostööd OECD DAC kriteeriumide alusel hinnates leidsid mitmed respondentid, et seni on lühiajalistel projektidel puudunud eelkõige jätkusuutlikkus (*sustainability*) – kiirelt saavutatud edusammud ei kandu edasi pikemale ajaperioodile. **R3**, *Üldise probleemina nähakse Eesti arengukoostöö fragmenteeritust ja väikeseid projekte. Mõjusid ja jätkusuutlikkust vajavad aga suuremaid projekte...*“ OECD DAC kriteeriumidest lähtuvalt nähakse kitsakohana veel mõju hindamist. **R8**, *Mõju hindamist pole seni tehtud ja pole ka olnud ka seda baasi, mille pealt seda teha...väikeste projektide pealt ongi raske seda hinnata... Mõjude hindamiseks peab kahtlemata olema hea meetodika.*“ **R7**, *Mõju osa... Me ei tea, kui suur mõju on meie projektidel olnud, sest me ei ole seda uurinud...*“ Kõige kõrgemalt hinnati kriteeriumidest lähtuvalt aga Eesti süsteemi asjakohasust (*relevance*).

### **Arengukoostöö tõhusus**

Ühe alapunktina paluti respondentidel oma sõnadega kirjeldada, mida tähendab nende meelest arengukoostöö tõhusus. **R2** „Tõhus arengukoostöö on see, mille tulemusel sihtriik muudab mingit süsteemi positiivses suunas ja see süsteem toimib edasi jätkusuutlikult sihtriigi enda vahendite arvelt. ...Ma arvan näiteks, et Eesti arengukoostöö Gruusia suunal on efektiivne...“ **R3** „Tõhusus on selgelt see, kui muutus on projekti näol tagatud. Kõige tähtsam on muutus, et kas see toimub või ei toimu.“ **R8** „Kui tõhusad ja mõjusad on meie väiksed projektid...see sõltub palju ka grusiinidest, kuidas nad ise seda kõike edasi arendavad...“

Kokkuvõtlikult võib väita, et arengukoostööd võib tõhusaks pidada juhul, kui abi andja tunneb sihtriiki ning põhjalikest eelteadmistest tulenevalt on võimalik tänu projektile midagi sihtriigi ühiskonnas paremuse poole muuta. Lisaks on oluline asjaolu, et saadav kasu on suurem sellest panusest, mis muutuse tekitamiseks tehti.

### **Kahepoolse koostöö projektipõhine süsteem**

Käesoleva küsimusteploki eesmärgiks oli välja selgitada hinnang Eestis kehtivale projektipõhisele süsteemile. Lisaks küsiti ekspertide arvamust, kas (lähitulevikus) võiks Eesti kaaluda alternatiive projektipõhisele süsteemile. **R7** „Projektipõhine süsteem on hetkel ainuvõimalik... suund pikematele ja mahukamatele projektidele lihtsalt. Piirangud seavad ikkagi jälle administratiivne ja ressursiline võimekus...“ **R8** „Süsteemi ei ole vaja muuta, see on meie tingimusi arvestades hetkel optimaalne.“ **R2** „Üldiselt ma arvan, et seda süsteemi otseselt ei pea muutma. Kui saaks menetlemisse natuke kiirust juurde, oleks täitsa OK“. **R13** „Olulisteks muudatusteks põhjust ja vajadust hetkel ei näe.“ **R7** „Meie süsteem on väga läbipaistev ja demokraatlik..kõik saavad projekte esitada avalikku taotlusvooru, mis viimastel aastatel on toimunud üks (1) kord aastas. Osades riikides on näiteks ainult piiratud taotlusvoorud.“

Samas aga rõhutatakse asjaolu, et projektide puhul tuleb üha enam tähtsustada nende järjepidevust, mis on ka Gruusia maastrateegia üheks peamiseks eesmärgiks. **R3** „Maastrateegia järgi on nüüd meie süsteem liikumas natuke projektipõhiselt

*lähenemiselt programipõhisemaks. Pikaajalisem planeerimine on väga oluline – väiksed projektid on tegelikult väga kulumahukad. “*

Kehtiva projektipõhise süsteemi kitsaskohtadena tõsteti kõige enam esile aeglast projektide menetlemisprotsessi ning inimeste pidevat roteerumist Eesti Välisministeeriumi arengukoostöö ja humanitaarabi büroos. Ollakse seisukohal, et kui mõni inimene töötaks osakonnas püsivamalt, oleks nii projekti elluviijal kui ka sellega tegelejal lihtsam. **R2** „Nende vahearuannetega võiks kiiremini minna... Eelarve küsimine komisjonist võtab nii kaua aega ... lihtsam on midagi mitte muuta, isegi kui vajadust on. “ Leiti, et kogu projektipõhise süsteemi võimekust tuleb tõsta. **R4** „Esimene asi, millest ümber ei saa, on projektide haldusvõimekuse tõstmine... kogu projekti elutsüklil. Meil peab olema pikemaajaline võimekus projekti analüüsiks. “

Küsimuse peale, kas peaksime kaaluma ka alternatiivseid lähenemisi/mudeleid projektipõhisele lähenemisele (nt eelarvetoetuse põhimõtte, enam kaasfinantseeritavaid projekte, jne), vastasid respondendid erinevalt. Näiteks peeti koostöö kasvu erinevate doonorite vahel väga oluliseks ning positiivseks, samas leiti, et lähitulevikus ei ole Eestil projektipõhise lähenemise asemel või selle kõrvale eelarvetoetuse põhimõtet juurutada vajadust ega ka võimekust. **R3** „Budget Support’i süsteemi eeliseks on „ownership“, ehk et vastutus lasub neil (sihtriigil) endil. “ Samas aga täpsustati, et arvestades eelarvetoetuste tavapärast mahtu, on Eesti ressursside juures sellest liiga vara rääkida. **R8** „Me ei saa rääkida oma ressursside puhul Budget Supportist“.

Samas aga väärtustatakse koostööd ning võimalikke enamaid ühiseid projekte ning ettevõtmisi teiste doonoritega. Kõige enam mainiti võimalikust koostöö kasvust rääkides Skandinaaviamaid. **R8** „Kaasfinantseeritavaid projekte võiks olla rohkem. Eriti (siht)riikides, kus meil ei ole saatkonda. Meie raha kasutatakse seeläbi paremini, kus teeksime projekti kellegagi, kes juba ammu (sihtriigis) kohapeal on. Kaasfinantseerimine ei ole aga alati nii lihtne. Idee peab olema neile (teistele doonoritele) huvipakkuv, jne. Küsimus on ka nähtavuses, mis on teise doonori nõuded.... “ **R7** „Kaasfinantseeringute puhul tuleb alati arvestada ka partneri omahuviga. Mingil määral on see ka suurem töö – tuleb põhimõtteliselt esitada kaks



*projekti, kaks aruandlust, sest nõuded on doonorite lõikes erinevad. See on aga elluviija jaoks keeruline, sest iga projekt nõuab palju läbirääkimisi. Ka administratiivse poole pealt on kaasfinantseeringud raskemad kui kahepoolse koostöö avatud taotlusvoorud.*“

Arengukoostöö projektipõhise süsteemi juures tuli intervjueeritavatega juttu ka projektide valimise protsessist. **R3**, „*Kas komisjoni kaasamine on kõige tõhusam meetod? Ekspertiis tuleb, aga see on tihti üle koormatud...*“ Paar respondenti seadsid kahtluse alla arengukoostöökomisjoni töö tõhususe ning tegid ettepaneku projektide hindamist teostada läbi lepinguliste hindajate ehk erialaste ekspertgruppide (tervishoid, haridus, jne). **R3**, „*Komisjoni tööle on alternatiive.*“

### **Üldine hinnang Eesti-Gruusia suunalisele arengukoostööle**

Spetsialistidel ning ametnikel paluti anda omapoolne hinnang Eesti-Gruusia suunalisele arengukoostööle. Antud küsimus ning spetsialistide poolsed hinnangud on käesoleva töö kontekstis keskse tähtsusega. Siinjuures tuleb aga rõhutada asjaolu, et tegu on hinnangutega, kuna puudub süsteem kvalitatiivsete järelduste tegemiseks. Hoolimata eelnimetatud asjaolust paluti respondentidel hinnata sarnaselt Eesti arengukoostöö tõhususe skaalal<sup>184</sup> ka Eesti-Gruusia suunalise arengukoostöö tõhusust. Siinkohal kahjuks kõik hinnet andma valmis ei olnud. Väga positiivne on asjaolu, et erinevad eksperdid hindavad Eesti-Gruusia suunalist arengukoostööd küllaltki kõrgelt - Gruusiat, kui Eesti üht prioriteetseimat sihtriiki peetakse edumeelseks partneriks, kes on oma arengust huvitatud. Siinkohal tuli avameelselt juttu ka Eesti-Gruusia suunalise arengukoostöö kitsaskohtadest, mis suuremas plaanis kattusid üldiste Eesti arengukoostöö murekohtadega.

Intervjueeritavad leidsid üksmeelselt, et Gruusia on arengukoostöö tegevuste elluviimiseks igati soodne keskkond. **R6**, „*Gruusia on arengukoostöö sihtriikide hulgas „front runner“ reformide vastuvõtmise osas, ehk teisisõnu on tegu väga dünaamilise, avatud, uudishimulikud ning arengutegevustest huvitatud sihtriigiga*“. Siinkohal võrdleb intervjueeritav Gruusiat naaberriigi Aserbaidžaaniga ning tõstab Gruusiat esile, kuna: „*Gruusia näol on tegemist väga elava ning õpihimulise riigiga, kes soovib paljude erinevate sektorite lõikes astuda välisdoonoritega dialoogi.*“

---

<sup>184</sup> Autori märkus: Vt lk.46

Positiivseid sõnu Gruusia suunal jätkub ta teistel respondentidel. **R5** „Globaalses kontekstis on Gruusia olnud väga hea riik, millega tööd teha... ministriumid ja kõrged isikud on kättesaadavad, mis muudab koostöö kergemaks. ...Kui nad näevad lüli Euroopa Liidu integratsiooni protsessi, on nad kohe kiiresti nõus asjast kinni haarama, nad on oma riigi arengust väga huvitatud.“ Samas ei ole arenguabi andmine üheski riigis lihtne ning probleemideta, ebakõlasid esineb ka Gruusias. **R5** „...Ometi on sel ka oma negatiivne külg (protsesside kiirusel), kuna mõned asjad on riigis käima lükatud liiga kiiresti...vahel on aga vaja anda muutustele aega.“ **R6** „Peamine kitsaskoht seisneb pikemaajaliste projektide puhul ametnikkonna pidevas vahetumises, mis on seotud nii valitsuste vahetumisega kui ka inimeste sektoritevahelise liikumisega... Ehk et pidevalt tuleb tegeleda asja uuesti algusest selgitamise ja õpetamisega. Probleemaatiline on ka asjaolu, et osasid teemasid ei taheta, et välisdoonorid puudutaksid... see tähendab aga seda, et ei saa ellu viia ka vajalikke reforme.“ Samal seisukohal on ka teine respondent. **R5** „On olemas selgelt ka „õrnad“ teemad, mida (Gruusia) valitsus ei soovi puudutada... näiteks inimõigused ja mõned muud taolised teemad...“

Respondendid rõhutavad asjaolu, et Gruusias tuleb kindlaks jääda strateegilisele suunale ning sõnumile, mis projekti/programmi alguses eesmärgiks võeti. **R6** „Lisaks on Gruusias arenguabi andes oluliseks asjaolu, et tegevuste alguses tuleb väga selgelt välja öelda, mis on plaanis ning mida eeldatakse ka sihtriigilt endalt. (Projektidega) algust teha on lihtne, kuid kedagi projekti juures pühendunult hoida pikemaajaliste projektide puhul on küllaltki keeruline.“ Kokkuvõtlikult saab seega Gruusiat pidada heaks koostööpartneriks. Samas aga nähakse Gruusia-suunalisel koostööl probleemi eelkõige asjaolus, et kõike soovitakse saavutada liiga kiiresti ning järele mõtlemata – nagu respondendid rõhutasid, on suurte muutuste juurutamiseks vaja aega.

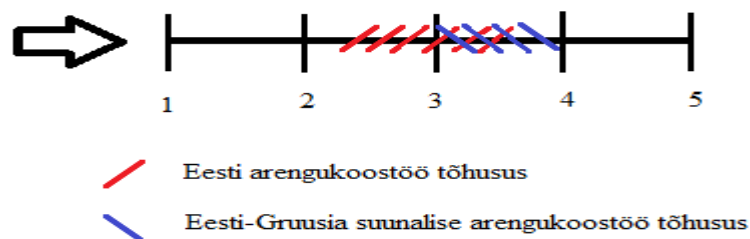
Oktoobris 2012 vahetus Gruusias võim ning tulenevalt antud asjaolust ei ole vähetähtis hinnata ka uue valitsuse tegevust arengukoostöö vallas. **R3** „Uus valitsus on küll väga koostööks valmis ja hästi meelestatud... „a window of opportunity“... nad tahavad õppida – kui praegu seeme idanema panna, võib pikas perspektiivis häid tulemusi tulla.“ **R5** „Uus valitsus tundub olema enam koordineeritud ning huvitatud süstemaatilise rahvusvahelisest arengukoostööst ning selle koordineerimisest, eelneva

valitsuse teadmised arengukoostööst olid aga piiratumad. “ Väga oluline on siinjuures rõhutada mõtet, et **R2**, „arengukoostööd on mõtet teha selles suunas, kus on näha, et (Gruusia) riik ka seda suunda pikemas perspektiivis toetab. “

Eesti-Gruusia suunaline arengukoostöö pälvis Eesti ekspertidelt küllaltki kõrge hinnangu. **R3** „Gruusia-suunal on meil olnud edukas koostöö, oleme siia pikka aega kindlate valdkondade näol panustanud. ...Siin on ka vastuvõtlikkus meie suhtes olnud väga hea. Eestil on siin ka head partnerid ning lisaks on positiivne konkurents kvaliteeti tõstnud. “ **R2** „Eesti arengukoostöö Gruusias teenib oma eesmärgi ... See tuleneb juba ajaloolisest taustast - poliitiliselt lähedased suhted on eduka arengukoostöö üheks aluseks, Gruusia poolt on Eestile täielik “respect“ olemas... Minu meelest Gruusia, kui üks peamisi Eesti arengukoostöö sihtriike õigustab end täielikult. “

Esile tõstetakse ka Eesti tegevuste pidevat arengut. **R1** „Eesti arengukoostöö Gruusia-suunal edasi arenenud just selles mõttes, et üha enam on arengukoostööga hõivatud ka partnerriigi valitsusvälised organisatsioonid, ülikoolid... “ **R4** „Meil on olnud võimalus olla üsna lai... see ei ole küll väljendunud mingis tohutuses efektiivsuses, aga see on väljendunud heade suhete kasvuga ja õppimisega... see on hea olnud õppeperioodiks. On olnud kasulik aeg, samas ei ole me rahvusvahelises kontekstis selle tõttu olnud konkurents - puudub süsteemsus siiski. ...Me peame aga jätkuvalt oma võimekust kasvatama, vaatamata välisele kriitikale, sest muidu seda võimekust ei tekigi. “

Respondendid pidasid Eesti-Gruusia suunalist arengukoostööd tõhusamaks, kui Eesti üldist arenguabi andmist.<sup>185</sup> Eesti-Gruusia arengukoostöö hinnanguline tõhusus paigutati skaalal kolme (3) ning nelja (4) vahele (joonis II).



<sup>185</sup> Autori märkus. Vt lk.46

*Joonis II Eesti-Gruusia suunalise arengukoostöö tõhususe ning Eesti arengukoostöö tõhususe võrdlus*

Vaatamata valdavalt positiivsetele hoiakutele Eesti arengutegevusele Gruusias, pälvib Eesti-Gruusia suunaline arengukoostöö oodatult ka kriitikat. Kritiseeritakse eelkõige arengukoostöö politiseeritust. **R1**, „Eesti arengukoostöö Gruusia-suunal tundub kohati olevat liiga poliitiline tegevus, kus poliitika ja arengukoostöö on läbi põimunud.“ Teise peamise kitsaskohana nähakse seda, et partnerid sihtriigis ei taha alati võtta vastutust enda arengu eest. Eesti arengukoostöö andmise üks peamisi põhimõtteid eeldab just sihtriigi enda vastutust<sup>186</sup> - Eesti ning teised doonorid saavad arenguks anda üksnes vahendid ning teadmised. **R3**, „Kus on piirid, kui palju meie teeme ... ja mis on need riskid...kui palju teine pool teeb, see on ju ikkagi nende (sihtriikide) prioriteetid ja areng, mida meie toetame ja seeläbi ei saa me täit vastutust ise võtta.“ **R8** „Kui tõhusad ja mõjusad on meie väiksed projektid...see sõltub palju ka grusiinidest, kuidas nad ise seda kõike edas arendavad...meie ei saa seda enam muuta.“

Intervjueeritavatelt küsiti lisaküsimus ka koostöö kohta Gruusia projektipartneritega. Eesti Arengukoostöö Ümarlaua (AKÜ) soovitude kohaselt tuleb hoolega kontrollida Gruusia projektipartneri (poliitilist)tausta. Lisaks tuleb olla veendunud, et partner(organisatsioon) on võimeline antud lubadusi täitma.<sup>187</sup> Sarnasel seisukohal olid ka respondendid. **R2**, „Järevalve (Gruusia) projektipartneritele on oluline - eriti, kui alles alustada koostööd Gruusias. Alustatud tööd jäävad poolikuks, grusiinid lubavad võtta vastutuse, kuid seoses ametkondade sulgemiste, kuid ka uute avamistega ja inimeste liikumisega puudub riiklik ja poliitiline järjepidevus. Sinna ei saa Eesti mitte midagi parata.“ Küsimuse peale, kuidas aga projektipartnereid leitakse, vastas **R2**, et „...See on nii suur juhus. Õige partnerini jõuad alles siis, kui tunned (siht)riiki, kultuuri, mentaliteeti.“ **R13** „Seni oleme kõik projektipartnerid leidnud soovitude põhjal. Kohtunud nendega, selgitanud tausta ja kujundanud oma arvamuse usaldusväärseuse kohta. ...Gruusia riigiasutustega on väga raske kokkuleppele saada milleski nende jaoks

---

<sup>186</sup> Autori märkus: Vt lk.30

<sup>187</sup> Arengukoostöö Ümarlaud (2011) Kokkuvõtte visiidist Gruusiasse 24.-28.10.2011, lk.3

*mitte prioriteetsete tegevuste läbiviimisel. Projekti põhjalikkus ja põhjendatud vajadus viis nende asutustega väga hea koostööni. “*

### **Prioriteetsed valdkonnad**

Intervjueeritavate käest uuriti ka seda, kas Eestil on Gruusias prioriteetseid tegevusvaldkondi piisavalt. Eesti arengukoostöö arengukavast ning Gruusia maastrateegiast lähtuvalt keskendub Eesti Gruusias põhiliselt haridussektori toetamisele, hea valitsemistava ja demokraatia edendamisele, ettevõtluse ja majandusarengu ning kodanikuühiskonna arengu toetamisele. Lisaks jälgitakse hoolikalt ka nöö horisontaalsete teemade (sooline võrdõiguslikkus, inimõigused, jne) edendamist. Kas eelpool loetletud valdkonnad on piisavad või peaks neid olema rohkem või vähem?

Gruusia-suunalistest prioriteetvaldkondadest kõneledes läksid intervjueeritavate seisukohad taaskord lahku. **R8** „*Väiksel doonoril peab olema nišitegevus...*“ **R4** „*Eesti kogu mingit tervet sektorit kanda ei jõua, seetõttu peame nägema mingeid nišše ja koostöökohti. ...Peaksime keskenduma rohkem paarile-kolmele sektorile, mis on ka Agenda for Change üks lähtekohtadest ning tooma sisse tõesti oma kõige paremad eksperdid.*“ **R3** „*Natuke ehk tõesti liiga killustunud (valdkonnad), ehk veel kitsamalt mõnda sektorisse jääda – maastrateegiaga samas liigume sinna suunas. Kõik pole veel saavutatud, kuid liigume õiges suunas... Oluline on see, et meie projektid oleks nende (Gruusia) eesmärkidega kooskõlas.*“

Teised intervjueeritavad leiavad, et praegune süsteem toimib igati edukalt. **R2** „*Pakutud valdkondades on meil võimekus olemas.*“ **R1** „*Ühelt poolt on Eesti suutnud keskenduda oma tugevatele punktidele, nt jagada oma kogemust majanduse, riigi jne reformimisel, Euroopa standarditele üleviimisel, jagades teatud määral omal nahal 1990.a kogetud Rootsi, Soome jne arengukoostöö poliitikat, mis oli suunad Eesti arenemisele ja Euroopa Liiduga integreerimise protsessi. Endise Nõukogude Liidu liikmesriigina tunnetab Eesti samuti paremini, millised on Idapartnerlusriikide väljakutsed (challenges) ning sellest tulenevalt peaks suutma oma abi nende vajadustele kohandada. Seega on koolitused, partnerriikide reformide nõustamine, mis on üks*

*olulisemaid Eesti arengukoostöö tegevusi, kindlasti üks Eesti „nišš“. Eesti tundub oma arengukoostöös samuti eelistavat nõ pigem koostööd partnerriigiga rõhutades, et initsiatiiv tegevustele võiks tulla partnerilt. “*

Siinkohal nõustub autor igati arvamustega, et prioriteetvaldkondade valimisel ning määramisel tuleb lähtuda suurel määral ka oma oskustest ja võimalustest. **R5** *„Me peame alati silmas pidama aspekti, milleks on meil üldse võimekust. Eestil tuleb oma ressurssidega olla väga strateegiline, et iga sent läheks oma õigesse kohta... Siinjuures on kaks valikut - kas jälgida hoolega, mida teevad „suured“, ning leida vastavalt selle kõrval enesele nišš või siis teiste tööle kaasa aidata. “*

Eesti arengutegevuse juures Gruusias on raske esile tõsta konkreetset valdkonda, kus Eesti on saavutanud kõige kestvamad ja efektiivsemaid tulemusi. Küll aga saab intervjueeritavate sõnul esile tõsta erinevaid alavaldkondi, kus on tegevused olnud kõige tulemuslikumad. **R2** *„Näiteks politseisüsteemis ja õpetajahariduses“. **R7** „Näiteks e-riik on meile toonud nähtavust ja selle vastu tuntakse huvi teiste poolt...“. **R5** „Rootsi praktikale tuginedes on olnud väga edukas just „institution building“ Gruusias. “*

### **Eesti arengukoostööprojektid Gruusias**

Käesolev osa tugineb kolme (3) Eesti arengukoostööprojekti monitoorimise ning (järel)hindamise tulemustele, mis viidi ellu Gruusias Tbilisis (veebruar 2013 - aprill 2013). Käesolevas magistriöös ei saa aga anonüümsuse aspektist tulenevalt väga detailselt monitoorimise ja järelhindamise tulemusi analüüsida, seega on alapeatükis esitatud üldistused saadud uurimustulemustest. Tulemusi ilmestavad respondentide tsitaadid intervjuudest.

Kuna Eesti arengukoostöö süsteemis ei ole varem projektide monitoorimist ja hindamist kasutatud, oli tegu huvitava ning väljakutseterohke ülesandega. Autor töötas välja metoodika, mille alusel vaatlusaluseid projekte monitoorida ning hinnata. Omapoolsed soovitusel lisasid ka arengukoostöö ja humanitaarabi büroo esindajad. Lisaks oli väga tähtis osa kogu protsessi jooksul suhtlemine erinevate projekti osapooltega (nii Eesti kui Gruusia). Kui alguses oli tunda projektijuhtide kerget umbusku, siis suhtlemise

edenedes ning projektide külastamise käigus suhtusid kõik osapooled monitooringusse ja (järel)hindamisse positiivselt. Projektiosapooled kinnitasid, et monitooringust ning hindamisest tulenev tagasiside aitab neid tulevikus projektide tõhusamal planeerimisel ning elluviimisel.

Kolme erineva projekti monitoorimise ja (järel)hindamise tulemusena saab väita, et projektide hindamise ja monitoorimise puhul tuleb lähtuda hindamise kontseptsioonist.<sup>188</sup> Monitooringu elluviimine peab toimuma projekti kestel, sest see võimaldab peale objektiivsete vahekokkuvõtete tegemist vajadusel projekti maksimaalsete eesmärkide saavutamiseks projekti sisse viia muudatusi. Kindlasti on väga oluline hinnata kooskõla taotluse ja ellu viidava vahel - kas monitooritav tegevus on kooskõlas projekti eesmärkidega, kas kõik plaanitud tegemised on selleks ajahetkeks toimunud, kas projekt on jätkusuutlik ja tõhus ning kui on esinenud probleeme, siis need identifitseerida. Tänu monitooringule saab juba ka kestva projekti puhul hinnata projekti võimalikku mõju.

Juba lõppenud projektide hindamise puhul saab rääkida pigem järelhindamisest. Hinnata sai eelkõige projektide jätkusuutlikkust - kes rahastab süsteemi edasi, mis seisus on projektiga saavutatud tulemused teatud aja möödudes, palju oli reaalseid kasusaajaid, jne.

Autori hinnang arengukoostööprojektidele on positiivne. Küll aga ilmnas juba lõppenud projektide hindamise käigus ka mitmeid aspekte, mis monitooringu õigeaegsel läbiviimisel oleksid projekti tulemusi positiivselt mõjutanud. Hindamise ja monitoorimise läbiviimine projektikeskkonnas annab väärtusliku sisendi – selgeks saavad reaalsed tingimused, osapoolte suhtumine, võimalikud kitsaskohad, jne.

Alljärgnevalt mõned väljavõtted intervjuudest Gruusia ja Eesti projektipartneritega projektide edust ning koostööst. **R9** „Mingeid viivitusi ei ole koostöös esinenud ning hästi toimib ka omavaheline suhtlus. Küll aga käivad asjad partnerorganisatsioonis ja üldse Gruusias pisut teisiti kui Eestis harjumuspärane, kuid meie koostööd ei ole kultuuride erinevus seni pärssinud.“ **R13** „Projekti tulemust hindan väga heaks. Ka

---

<sup>188</sup> Autori märkus: Vt peatükk 1.1 Hindamise tüübid

*koostöö tulemuslikkust hindan väga edukaks. Arvestades kultuuri eripära ja (esialgseid) raskusi riigiasutustega suhtlemisel, sai Gruusia projektimeeskond suurepäraselt hakkama. “ R2 „Projekt õnnestus 100%. Projektis püstitatud eesmärgid saavutati, kõik planeeritud tegevused viidi läbi. Kuid niipea kui projekt lõppes, oli tunda ka partnerite entusiasmi langust... “*

Projektide puhul väärtustati kõige enam nende paindlikkust ning projekti käigus omandatud uusi teadmisi. **R9** „Projekti mõju ulatus on iseenesest piiratud - läbi projekti antakse aga justkui sisend, mis annab organisatsioonidele uusi mõtteid, suundi ning kontakte, et edasiselt oma töid ning tegemisi tõhusamalt planeerida ning ellu viia. “ **R10** „Projekt oli osalejate suhtes paindlik... väga suurel määral arvestati ka meie arvamuse ja mõtetega. Lisaks meeldis mulle väga projektijuhi suhtumine. Ma sooviksin enda ja oma kolleegide eest Eesti projektipartnereid tänada... “ **R11** „Mina hindan kõrgelt Eesti visiidilt saadud teadmisi. Ma arvan, et meil oleks teilt veel palju õppida “.

Mitu respondenti rõhutas asjaolu, et nad on juba saanud Eesti projektidest omandatud teadmisi ning kogemusi kasutada oma uutes projektides ning algatustes. **R11** „Väga kõrgelt hindan seda, et olen juba saanud Eesti projektist omandatud teadmisi kasutada ja edasi anda uues projektis. “ Kõik Gruusia koostööpartnerid kinnitasid, et hindavad Eesti ekspertidelt saadavaid teadmisi väga kõrgelt ning hindavad Eesti panust Gruusiasse. Ollakse väga huvitatud eduka koostöö jätkust Eestiga. **R12** „Ma loodan, et me saame veel mitmes samalaadses projektis osaleda... Tahaksime veel väga koostööd teha mõne Eesti organisatsiooniga. “

### **Hindamine ja monitoorimine**

Respondendid rõhutasid hindamise vajalikkust arengukoostöö tõhususe mõõtmisel, kuna puudub ülevaade, kui palju Eesti antavast abist tegelikult kasu on. Võttes arvesse Eesti väikest projektide arvu, on seni lähtunud projektide hindamisel nõ „usalduse meetodist“, kus projekti elluviijate valimisel on lähtutakse eelnevast positiivsest kogemusest. Ressursside suurenedes ning projektide arvu kasvades muutub praegune nõ „usalduse meetod“ ebapiisavaks ning vaja on luua Eestile sobiv monitoorimise ja hindamise süsteem.



Hindamine ja monitoorimine peavad saama intervjuueeritavate sõnul arengukoostöö andmise protsessi loomulikuks osaks. **R3**, *Hindamise peamine eesmärk on omandada uusi teadmisi tulevikuks... Eestis võetakse seda (hindamist) kui kriitikat, aga see peaks olema kõigi huvides ja enese arendamiseks. ...see on koostöö koht – see ei ole nuhkimine. Projektide hindamine on kui kindluse kasvatamine, ega see ei tähenda, et peab kindlasti midagi valesti olema. Seda mõtet peab sisse kasvatama ka projektipartneritesse, et hindamisest ja monitoorimisest saaks protsessi loomulik osa. Aus hindamine on hästi oluline...ma ei väsi seda kordamast. ...Seda tuleks võtta õppimisena.* **R2**, *Monitoorimine ja hindamine on olulised ja mina suhtun sellesse (projektijuhina) väga positiivselt. Monitooringust saab infot ... arengukoostöö tegevus olgu läbipaistev. Monitoorimine ja füüsiline kohaolu projekti juures mõjub kahtlemata hästi just projektipartnerile sihtriigis – see tekitab neile juurde vastutust, mis on projekti edukusest lähtuvalt hea.*

Kuidas peaks Eesti kontekstis toimuma järelvalve projektidele? Millised oleksid parimad praktikad Eestile teiste doonorite eeskujul? Respondentidel paluti kirjeldada, kes ning kuidas peaks projektidele hindamist ja monitoorimist teostama. Kõik respondendid nõustusid üksmeelselt, et monitooringu üheks tähtsaimaks lüliks peab olema sihtriigis asuv saatkond. **R4**, *Tähtsustada põllukogemusega inimesi, ainult nemad on võimelised seda hinnangut adekvaatselt andma.* **R3**, *Mina näen, et monitoorijaks peab olema saatkond, selleks peab seal olema inimene, kes on välja koolitatud ja kes on projektidega igapäevases kontaktis. Küsimus on aga, kui süstematiseeritud peab see olema, et see jõuaks edasi – peame üldistama ja jõudma strateegilisele tasandile. ... Raamistik peab olema, aga see ei tohi ära võtta paindlikkust. Näiteks millisel hetkel monitooring teostada?... Monitooring peab muutma süsteemi tõhusamaks, aga samas peab säilima ka paindlikkus.* **R2**, *Saatkond võiks sellega tegeleda, sest saatkonna inimesed tunnevad hästi sihtriigi olusid. Ma leian, et see oleks Eestile hea lahendus.*

Sarnast süsteemi rakendab ka Rootsi oma arengukoostöö agentuuri Sida<sup>189</sup> (Swedish International Development Cooperation Agency) kaudu, kes samuti väärtustavad sihtriigis ehk nõ „põllul“ kohapeal olemist. **R5**, *Meie peamine mõte ja suund*

<sup>189</sup> Swedish International Development Cooperation Agency (koduleht)

*arengukoostöös on enam inimesi saata „põllule“ ehk sihtriikide saatkondadesse... ja kui inimene on juba tegevustele lähedal, saab ta seda kõike ka paremini monitoorida. ... Monitooring on üks osa, aga on vaja suhelda teiste doonoritega ja teiste osapooltega... seetõttu on väga väärtuslik omada inimest saatkonnas, kes tegeleb ainult või siis peamiselt arengukoostööga seonduvaga.“ Samas tõstatub administratiivse töö ja vastutuse jagamise küsimus sihtriigi saatkonna ja Välisministeeriumi vahel. **R4***

*„Maatasandilt vaadates on monitoorimine lihtne... Teine küsimus on aga see kuidas seda peamajast juhtida. Kas saatkond ise määrab need projektid või soovitab peamaja kellele järelevalvet teostada – kas tugevad või nõrgad kohad, probleem...mida rohkem kriteeriumeid või neid sisendeid on, seda parem on.“*

Kuna hindamine ja monitoorimine on olemuselt erinevad, peavad ka mudelid nende elluviimiseks olema erisugused. Kui monitoorimine peaks olema eelkõige sihtriikides asuvate saatkondade pärusmaa, siis milline mudel oleks parim hindamise teostamiseks? Siinjuures lähevad aga intervjueeritavate arvamused lahku. **R3**, „Mis puudutab hindamist ja järeelhindamist, siis seda peaksid tegema süsteemi välised tegutsejad, siseaudit või tulevikus ka väljastpoolt audit. ...Hindamine peab olema värske pilguga... kõige olulisem on tulemuste hindamine ja tagsiside ja siis selle põhjal teha koolitusi nii omadele inimestele kui ka projektipartneritele...ainult siis saab asi paraneda.... See üksi ei aita alati, kui inimeste arv (süsteemis) meeletult kasvab.“ **R2** „Mingit välise agentuuri monitooringut ei ole vaja. Ressursid on nii väiksed...monitoorimine läheb kallimaks kui projekti elluviimine...pigem oma inimeste kasutamine selleks. Et inimene käiks ja osaleks, peab sihtriiki hästi tundma. Monitoorida saab inimene, kes tunneb sihtriigi olukorda.“

Kirjeldades võimalikku monitoorimise ning hindamise süsteemi rõhutavad enamus respondente, et välja pakutud variantide näol on siiski tegemist ideaal-mudeliga ning lähiaastatel süsteemis suuri muutusi oodata ei tasu. **R3** „Lähiajal ma ei näe...see on liiga kallis, aga perspektiivis küll – seni aga siseaudit oleks lahenduseks. Omal ajal oligi saatkonnas üks diplomaat enam – tundus, et nii hakkabki olema. Ja siis järgnesid rasked ajad ja kärped...Oleks suurem vajadus hinnata projektide tulemust, kuid kui ei tule juurde märgatavaid lisaressursse on äärmiselt raske midagi totaalselt muuta...“

Kuidas siiski muuta hindamine ning monitoorimine süsteemi osaks? Siinkohal võib lähtuda Rootsi edukast mudelist. **R5** „Mida meie teeme...me planeerime monitooringu ja hindamise ressursid projekti/programmi eelarvesse kohe alguses sisse – see hoiab asjad selgemad ja me paneme paika kohe alguses, millist hinnangut antud projekt vajab. Meie praktika järgi on monitooringusse (ja hindamisse) minev raha hulk väike aga sellest saadav info ja kasu aga hindamatult väärtuslik.“ Siinkohal leiavad aga eestlastest spetsialistid, et vaatamata teiste doonorite edukatele praktikatele, ei saa me siiski paljusid asju otse rakendada. **R4** „Osad asjad mida teevad teised doonorid, on meil ikka ülepea, selles mõttes, et see on liiga bürokraatlik. Me peame alustama teisest otsast ja vaatama millised ressursid ja võimekus meil olemas on ning sellest lähtuvalt mõtlema oma süsteemi edasiarendusele ja väljatöötamisele.“ Antud asjaolust tulenevalt on vaja kiiresti leida viise, millega süsteemi edendamist alustada. Alternatiiviks oleks siinkohal institutsiooni sisene hinnang või audit, mille kallal hetkel Eesti Välisministeeriumis ka töötatakse (sarnast süsteemi rakendab ka Euroopa Liidu delegatsioon Gruusias). **R3** „Siseauditi poolel liigub asi õiges suunas.“

Hindamise ja monitoorimise puhul on aktuaalne ressursside küsimus – kui suure summa olemasolevatest ressurssidest saab kasutada administratiivseteks kulutusteks, sealhulgas hindamiseks ja monitoorimiseks? **R8** „EL on välja öelnud, et nende admin kulu on umbes 5-6%, ÜRO 7%, üldiselt öeldakse, et kuni 10% vastuvõetav. Me võiks seda osa natuke suurendada küll.“ **R7** „Koostöövahendid mõnevõrra suurenevad aga haldamise ressursid ei suurene... Eestis on tegelikult väga väikesed administreerimise kulud. Kuidas aga leida see balanss? Kui on olemas mingi ressurss abi andmiseks, siis kui palju võiks sellest kuluda admin kulutuste sh hindamise monitoorimise peale?“

Paar respondenti viitasid võimalusele arengukoostöö andmebaasi juurde luua paralleelselt toimiv andmebaas asutusesiseseks kasutamiseks, kus saab lisada mõtteid, kommentaare ja lisainfot mingi konkreetse projekti kohta. **R4** „Projektikeskkond“ projekti manageerimise andmebaas. Väga praktiline ja prioriteetne koht, kus sisemiselt arened.“ Taoline interaktiivne keskkond oleks hea ka seetõttu, et diplomaatide rotatsiooni käigus ei läheks osa projektide informatsioonist kaduma.

## Eesti ja teised arengukoostöö doonorid – doonorkoordinatsioon

Millised riigid on Eesti peamised arengukoostöö partnerid? Kuidas on korraldatud doonorite koordineerimist Gruusias, kui teada on, et abitegevusi Gruusias viivad ellu mitmed doonorriigid ning organisatsioonid? Koostööd ja partnerite kaasamist saab arengukoostöö tõhustamisel pidada võtmeteguriteks. Partnerlusest on võimalik õppida ning hästi koordineeritud koostöö vähendab abitegevuste dubleerimist.

Intervjueeritavate käest uuriti, kuidas suhtuvad Eesti tegevustesse teised doonorid ning kes on Eesti peamised koostööpartnerid. **R3** “...*On olnud pikk sisseelamise periood, kuid järjest enam toimub meie koostöö ka teiste doonoritega – „the way to go“. Eesti on olnud koostööle väga avatud... Rootsi (Sida), USA ja Soome, need on meie suurimad koostööpartnerid olnud seni. Kahetsusväärne on see... see on ehk ka kivi meie enda kapsaaeda, et uute doonorite vaheline koostöö eriti ei toimi. ... Samas oleme me alati toetanud Euroopa Liidu ühtset koostöö koordineerimist, mitte ainult oma lipu levitamist.*“ Ka siinkohal esineb politiseeritust. **R7** „*Koostöö teiste doonoritega on olnud seni olnud eelkõige poliitilistel kaalutlustel.*“

Samas leiab üks respondentidest, et suurte doonoritega koostööd tehes tuleb Eesti-sugusel väikeriigil olla ettevaatlik. Nimelt tekib oht, et väikeriigi panus muutub marginaalseks ja et väike doonorriik liigub lihtsalt vooluga kaasa. **R6** „*Ei tohi lasta oma panusel süsteemis kaotsi minna*“. Respondent soovib siinkohal pigem koostööd Eestile sarnaste riikidega, tõstes esile teisi Balti riike ning näiteks Austriat. „*Eestil on mõistlik teha koostööd juhul, kui ta ei ole ise väiksem osapool. Tähtis on see, et Eesti enda sõnum jääks alles.*“ Antud mõttega ei nõustu aga mitmed teised respondendid. **R3** „*Kui Eesti panustab suuremate doonoritega koos, siis ehk me ei suuda tõesti seda protsessi juhtida, aga samas saame me ehk osaleda protsessis, mis muudab midagi jällegi rohkem. Meie panus on igal juhul olemas ja see on nähtav.*“ Ollakse seisukohal, et suurtes koostööprojektides või ühiselt rahastavates projektides osaledes on mõneti panus isegi suurem – tulemused on nähtavamad ja suure tõenäosusega ka jätkusuutlikumad.

Küsimuse peale, kui edukaks peavad intervjueeritavad doonorite vahelist koordineerimist Gruusias, vastatakse pigem ebalevalt. **R5** „*Doonorite koordineerimine*

*on miski, mis on hetkel alles arenemisjärgus Gruusias. “ R3 „Tihti see koordinatsioon näeb välja nagu tagasivaade, mitte ettevaade tulevikku. ...Gruusia riik peab ka asjas osalema ja seda juhtima, aga see ei tähenda, et doonorid ise midagi tegema ei peaks. Doonorkoordinatsiooni peaks juhtima ikka oluliselt enam kohalik Euroopa Liidu delegatsioon, kes seda aga vist väga tõsiselt ei võta... “ R5 „Me peaksime ka ise doonoritena ilmselt rohkem teadma teiste doonorite tegevustest... Doonorite koostöö on minu meelest väga oluline, eriti ka „uute“ doonoritega. Ma hindan kõrgelt „uute“ doonorite kogemusi üleminekuperioodist.“*

### **Eesti arengukoostöö tulevik ja võimalikud suundumused**

Kuidas peab Eesti jätkama oma arengutegevustega, et saavutada üha kestvamaid ning kaugemale ulatuvamaid tulemusi? Respondendid pakuvad siinkohal välja mitmeid aspekte, millele tulevikus enam tähelepanu pöörata. Selge on asjaolu, et arengukoostöö on valdkond, kus üheste vastuste andmine on keeruline. Kokkuvõtvalt saab öelda, et kõik intervjuueeritavad on seisukohal, et vaatamata tehtud tööle on Eestil arengukoostöömaastikul veel arenemisruumi.

Respondendid pakuvad erinevaid võimalikke tuleviku stsenaariume. **R3** „Kuidas nüüd edasi, kas anda usaldusväärsetele partneritele näiteks suuremad ressursid ja suured lepingud ning suunata neid konkreetsetesse riikidesse ja tegevustele – see vähendaks bürokraatiat. Või panustada enam suurematele organisatsioonidele ja teha koostööd, sealjuures säilitada aga ownership? “ **R8** „Kahepoolse abi hulk võiks proportsionaalselt kasvada. “ Ühe võimalusena nähakse Skandinaaviamaade eeskujul arengukoostöö agentuuride loomist, mis annaks süsteemile veelgi enam juurde paindlikkust. **R7** „Arengukoostöö agentuuri loomine Skandinaaviamaade näitel? “ **R4** „Me peamegi selleks (võimekuse kasvuks) liikuma agentuuri poole... hetkel on süsteem kuidagi ikkagi piiratud. “

Mis on aga esmased teostatavad suundumused, mis tuleks ette võtta, et Eesti süsteemi edendada? **R7** „Lähitulevik ei muutu oluliselt. Ainus muutus on see, et projekte hakatase auditeerima, peame vaatame kuidas seda süsteemi rakendada reaalsuses. ... Ka rahalised mahud suurenevad, büroo mehitatus ka natuke paraneb... aga süsteem

*jääb samaks. “ Spetsialiseerumine... – tulevikus võiks olla inimene ainult hindamise jaoks näiteks, sest hetkel teeme kõike segamini – see ei ole tõhus. “ Respondendid leiavad, et väga oluline on ellu viia jätkusuutlikke tegevusi ning teha enam koostööd erinevatel tasanditel. **R4** „Peaksime panema rohkem rõhku algusest peale projektide tulemustele orienteeritusele ning pikaaegsele koostööle“. **R8** „Tahaks teiste ministriumide suuremat huvi... “ **R7** „Eesti Idapartnerluse Keskusega peab enam koostööd suurendama. “*

*Samuti vaadeldakse arengukoostööd poliitilistest aspektidest lähtuvalt. **R7** „Tähelepanu pööramine meie projektide nähtavusele on väga oluline. Arengukoostöö on ikkagi üks välispoliitiline tööriist „tool“ – me pole seda küll siiani rõhutanud, oleme olnud altruistlikud... aga samas kui meie maksumaksja raha eest tehakse midagi head, siis ei ole häbiasi selle eest saada ka poliitilist nähtavust. “ **R8** „Poliitiline surve on hakata tegema enam kahepoolset koostööd ka väljaspool sihtriike – Kesk-Aasias näiteks... Me peame selle peale hakkama mõtlema. “*

*Kõik intervjuueeritavad rõhutavad projektide hindamise ning monitoorimise osatähtsuse kasvu, leides, et sellesse tuleb üha enam investeerida ning panustada. Läbi hindamise ja monitoorimise on võimalik õppida ning süsteemi edaspidi oluliselt edendada. **R8** „(Sihtriigi) saatkonnas peaks olema inimene, kes selle kõigega tegeleb – Gruusia maastrateegia eest peaks ülekaalukalt vastutama saatkond. See võiks kõik nihuda rohkem Tallinnast Gruusiasse. Kohapealsel inimesel peaks olema monitooringu funktsioon – suhtlemine osapooltega ja monitooring peaksidki olema tema põhilised tööülesanded. “ **R7** „Me peame ikka tegelema harimisega... nii enda kui projektide elluviijate. Peaksime mõtlema kuidas projekti elluviijate kogemusi ära kuulata ja kasutada. Tahaks tuua tegijad kokku...kogemuste vahetuseks. Kaasatud võiks olla ka Välisministeeriumi inimesed – põllukogemus jääb ju muidu ikka ainult organisatsioonidesse. „Projekt management cycle“ – hindamine peaks andma sisendi tulevikutegevustesse. “*

## **5.1. Arutelu**

Käesoleva magistritöö peamiseks eesmärgiks oli välja selgitada hindamise vajalikkus arengukoostöö tõhususe mõõtmisel Eesti-Gruusia arengukoostöö näitel.

### **Eesti arengukoostöö**

Käesoleva uurimuse tulemustele hinnangut andes saab tõdeda, et kuigi Eesti arengukoostöö on aastatega teinud suure arenguhüppe, vajab kogu süsteem olulisel määral võimekuse kasvu, võimaldamaks tulevikus edendada Eesti arengukoostööd OECD DAC doonorriikide tasemele.

Eesti arengukoostöö paistab silma arengukoostöö süsteemi paindlikkuse ning läbipaistvusega. Eraldi saab esile tõsta Eesti ekspertide kogemusi tegelemaks siirdeühiskonnale omaste probleemidega – antud asjaolu võib pidada ka Eesti arengukoostöö nišiks.

Kogu Eesti arengukoostöö tõhusust ning võimekust tuleb kasvatada. Selleks peab identifitseerima süsteemi kitsaskohad ning esmajoonel leidma neile optimaalsed lahendused. Antud tööle tuginedes võib väita, et suurimaks kitsaskohaks on projektide hindamissüsteemi puudumine, mistõttu puudub Eestil ülevaade oma tegevuste ulatusest ja tegelikust kasust.

Eesti arengukoostöö puhul tuleb mõista, et altruistlike kaalutuste kõrval mõjutab arengukoostööd ka poliitika. Väikeriigina on Eesti jaoks väga tähtis olla avatud välispoliitikaga riik, kellega arvestatakse rahvusvahelisel areenil ning keda peetakse võrdväärseks partneriks – arengukoostöö annab Eestile palju nähtavust juurde. Arengukoostööd võib seeläbi pidada Eesti üheks välispoliitiliseks instrumendiks.

### **Kahepoolse arengukoostöö projektipõhine süsteem**

Käesoleval ajahetkel ei ole vaja Eestis kehtivat kahepoolse arengukoostöö projektipõhist süsteemi olulisel määral muuta. Küll aga on vaja tõsta administratiivset võimekust, et projektide ülevaatamine, valimine ning kontrollimine muutuksid üha

süsteemaatilisemaks ja optimaalsemaks. Arengukoostöö peab ühtlasi liikuma enam tulemustele orienteerituks, nagu väidavad oma käsitluses ka Imas ja Rist.<sup>190</sup>

Autori hinnangul on Eestis olemas inimesed ning kogemus, et läbi projektide sihtriikides palju ära teha, kuid puudu jääb ressursidest. Antud asjaolust tulenevalt peab enam ellu viima projekte ka koostööna teiste doonoritega.

Pikas perspektiivis tuleb projektipõhise lähenemise juurest liikuda enam programmipõhise lähenemise suunas.

### **Eesti-Gruusia suunaline arengukoostöö ning prioriteetsed valdkonnad**

Magistritöö tulemusena ilmnes, et hinnanguliselt peetakse Eesti-Gruusia suunalist arengukoostööd tõhusamaks, kui Eesti üldist arengukoostööd. Peamisteks põhjusteks on pikk koostöö kogemus ning head partnerlussuhted. Tähtsat rolli mängib siinjuures ka kahe riigi tihe poliitiline läbikäimine.

Eesti arengukoostöö eesmärkide fookus on Gruusia maastrateegia alusel küllaltki konkreetselt paika pandud ning hetkel rohkem kitsendamist ei vaja.<sup>191</sup> Eesti peab aga kõikide projektide elluviimise käigus kindlaks jääma oma strateegilisele suunale ning sõnumile.

Eesti arengukoostöö tõhususele aitaks kaasa suurem Gruusia valitsuspoolne tegevus – riiklik strateegia, mis hõlmaks nende prioriteete ning kataks teatud määral ka doonor-koordinatsiooni Gruusias. Taolise dokumendi valmimise tulemusel peab aga uuesti läbi vaatama Eesti prioriteetsed valdkonnad ning võimalikud koostöökohad teiste doonoritega.

### **Hindamine ja monitoorimine**

Uurimus näitas selget vajadust Eesti arengukoostöö edendamiseks luua süsteem projektide hindamiseks ning monitoorimiseks, kuna hetkel ei ole võimalik Eesti kahepoolse arengukoostöö tulemusi mõõta. Siinjuures tuleb aga arvestada asjaoluga, et

---

<sup>190</sup> Morra-Imas; Rist (2009) lk.1

<sup>191</sup> Autori märkus: Käesoleva aasta avatud taotlusvoorus oli näha tendentsi, et maastrateegia mõjutusel oli projektitaotluseid tavapärasest vähem



arengukoostöö projektid leiavad aset tihtilugu komplekskes keskkonnas ning antud asjaolust tulenevalt on ka saadud tulemuste hindamine keerukas.<sup>192</sup>

Miks aga Eesti ei ole seni arengukoostöö hindamisse teiste edumeelsete doonorite eeskujul panustanud? Osalt langevad põhjused kokku Székely<sup>193</sup> käsitlesega, kus autor loetles tegureid, mis võivad mõjutada doonorriigi otsust viia ellu projektide hindamist. Eesti arengukoostöö puhul on kõige mõjuvamaks põhjuseks ressursside puudus (nt inimressurss, rahalised võimalused, jne).

Autori seisukoht ühtib intervjueritavatega, leides, et monitoorimine peab olema eelkõige sihtriigi suursaatkonna ülesanne. Saatkonna töötajal (diplomaadil) on hea ülevaade sihtriigi eripäradest ning poliitilisest olukorrast, lisaks on tal välja kujunenud head teadmised kohalikest partnerorganisatsioonidest. Saatkond ja selle esindaja peavad juba avatud taotlusvooru käigus projektide valikuprotsessis enam kaasa rääkima. Taotlusvooru käigus saab sihtriigi suursaatkond ühendust võtta nende projektide partneritega, kellega võimalik koostöö toimuks esmakordselt.

Monitooring peab toimuma umbes projekti poole peal, et vajadusel saaks projekti maksimaalsete eesmärkide saavutamiseks protsessis muudatusi sisse viia. Monitooringu käigus tuleb kindlasti võrrelda ja hinnata projekti taotluses lubatud tegelikkuses elluviiduga ning saada tagasisidet projektis osalenutelt. Monitooringu järgselt peab monitooringu teostaja kirjutama raporti ning andma vajadusel tagasisidet ka projekti elluviijatele. Kogu monitooring peab toimuma koostöös ning läbi pideva suhtluse projekti elluviijatega.

Eesti suursaatkondade ressursid on piiratud ning antud asjaolust tulenevalt katavad hetkel diplomaadid suursaatkonnas mitut erinevat valdkonda nagu majandus, arengukoostöö ja poliitika (Tbilisis asuva suursaatkonna näitel on eraldi olemas vaid kaitseatašee). Antud asjaolust tulenevalt võib projektide monitooringu teostajateks olla ka suursaatkondade praktikandid, mis omakorda suurendaks Eesti Välisministeeriumi koostööd ülikoolidega. Gruusia näitel võib Tbilisi suursaatkonna diplomaat „katta“ ka

---

<sup>192</sup> Autori märkus: Antud mõtet ilmestab keerukuse teooria (*complexity theory*). Vt lk.16

<sup>193</sup> Székely (2013) lk.4-5

Armeenias ja Azerbaidžaanis aset leidvaid projekte, kuna Eestil nimetatud riikides suursaatkondi ei ole.

Viimase paari kuu jooksul on autoriga koostöös Eesti Välisministeeriumis jõutud seisukohale, et tehnilise abi projektide puhul tuleb monitooringu käigus seminaride/koolituste osalejatele jagada tagasiside ankeet, et teada saada ka osalejatepoolseid mõtteid ning nende üldist rahulolu projektiga.<sup>194</sup>

Hindamine on oma olemuselt monitoorimisest keerukam ning vajab hästi välja töötatud metoodikat, mis toimib doonorriigi võimekuse ja võimalustega kooskõlas. Nagu töö esimeses peatükis juttu,<sup>195</sup> teostatakse hindamist väga erinevatel meetoditel.

Autor nõustub siinkohal mitmete intervjueeritavatega, kes leidsid, et kõige optimaalsem on väline hindamine, kus hindamise teostab lepinguline ekspertiis. Piiratud ressurssidest tulenevalt välist hindamist Eesti arengukoostöö süsteem hetkel tellida ei suuda. Antud asjaolust tulenevalt peab seega keskenduma sisesele hindamisele. Sisese hindamise suunas astutakse praegu esimesi samme, läbi projektide auditeerimise. Audit valmib Eesti Välisministeeriumi erinevate osakondade koostöös.

Piiratud ressurssidele vaatamata peab hindamine Eesti arengukoostöö süsteemis tuginema mitmetele erinevatele aspektidele nagu tagasiside monitooring, hindamiseks seatud kriteeriumid, finantsaudit, kooskõla projekti taotlusega ja lõpparuandlusega. Siinkohal tuleb lähtuda tunnustatud arenguteoreetiku Riddell<sup>196</sup> käsitlusest, mille kohaselt hindamine on just nii kvaliteetne, kui hea on informatsioon ja allikad millele see tugineb.

Siinkohal tõstatuvad aga küsimused, kas monitoorimist ja hindamist peaks teostama kõikidele Eesti projektidele? Kui järelvale teostatakse ainult väljavalitud projektidele, siis mille alusel toimuks võimalik selektsioon – kas konkreetse teemavaldkonna prioriteetsuse, projekti suuruse (ressursiliselt), või muu kriteeriumi alusel? Siinkohal

---

<sup>194</sup> Autori märkus: Kõnealune ankeet on hetkel Välisministeeriumis väljatöötamisel. Käesoleva töö raames elluviidud uurimus andis ankeedi loomisele märkimisväärse sisendi.

<sup>195</sup> Autori märkus; Vt peatükk 1.1. Hindamise tüübid, lk.14

<sup>196</sup> Riddell (2008) lk.165

leiab autor, et süsteemi esialgseks edendamiseks tuleb tõepoolest välja valida arengukoostöö büroo ning sihtriigi saatkonna koostöös konkreetsed projektid, millele teostada hindamist ja/või monitooringut. Süsteemi arenedes tuleb järelvalve rakendada aga kõikidele projektidele. Rootsi süsteemi eeskujul on otstarbeks konkreetse projekti hindamisele ja monitoorimisele mineva raha hulk kalkuleerida projekti maksumuse sisse juba projekti planeerimise faasis.<sup>197</sup>

Lisaks projektide pidevale hindamisele on otstarbekas hindamine teostada ka kogu Eesti arengukoostöö süsteemile ning eraldi sihtriikide lõikes. Süsteemi hinnang on autori arvamusel kõige otstarbekam teostada antud arengukava perioodi lõpus, 2015 aastal. Samal aastal lõppeb ka Gruusia maastrateegia<sup>198</sup> ning kõigi eelduste kohaselt ka hetkel Eesti Välisministeeriumis valmiv Moldova suunaline maastrateegia. Taolist tagasiside ja õppimise meetodit kasutatakse näiteks Rootsis (Sida).<sup>199</sup>

Süsteemi hinnang peab tulema sõltumatult osapoolelt, ehk siis süsteemi väliselt. Koostatud hinnangutele peab omakorda tulema tagasiside süsteemi siseselt – Eesti Välisministeeriumi arengukoostöö ja humanitaarabi büroolt ning vastava riigi suursaatkonnalt. Taolise protsessi tulemusena on võimalik peegeldada - õppida tehtud vigadest ning uues arengukoostöö strateegias ning maastrateegiates (alguse 2016) panustada enam seni edu toonud aspektidele.<sup>200</sup>

Positiivne on asjaolu, et paari viimase aasta jooksul on hindamine ja monitoorimine muutunud ka Eesti arengukoostöös aktuaalsemaks. Näiteks 2011. aastal osales Eesti Välisministeeriumi arengukoostöö ja humanitaarabi büroo Euroopa komisjoni projektis „Terms and Reference for Capacity Building to Improving the Monitoring and Evaluation of Estonia’s Development Cooperation through open and Restricted Call Grant Schemes“. Antud projekti abiga ei loodud Eesti tingimustele vastavat hindamise ja monitoorimise süsteemi, kuid projekt andis tõuke hindamissüsteemi poole

---

<sup>197</sup> Autori märkus: Vt lk.58

<sup>198</sup> Riiklik strateegiadokument – Gruusia 2012-2015

<sup>199</sup> Devine, Vera; Rothman, Jessica; Christoplos, Ian (2013) *Review of the Results of Sweden’s Development Cooperation Strategy in Georgia*, Sida Decentralized Evaluation

<sup>200</sup> Autori märkus: Käesoleva töö tulemusi saab kasutada „Riiklik strateegiadokument – Gruusia 2012-2015“ järgmise perioodi väljatöötamisel

liikumiseks. Tänu eelpool nimetatud projektile muutusid näiteks avatud taotlusvoorude avaldused spetsiifilisemaks.<sup>201</sup>

Autori seisukoht ühtib siinkohal Molund ja Schill<sup>202</sup> käsitlesega, kus rõhutatakse hindamise rolli õppemehhanismina – hindamine annab väärtuslikku tagasisidet tulemuste kohta ning võimaldab teha järeldusi tulevaste projektide optimeerimiseks.

### **Doonorkoordinatsioon**

Autori hinnangul, tuginedes Euroopa Liidu Gruusia Delegatsiooni arengukoostöö koordineerimise koostöökul nähtule<sup>203</sup> ning intervjuude tulemustele, ei saa doonorkoordineerimise Gruusias pidada edukaks. Nimelt puudub täpne ülevaade doonorite tegevustest ja valdkondadest ning liialt püütakse koordineerimise kohustust kanda Gruusia riigi ülesandeks – ühest küljest on see lähenemine õige, kuid samas puudub autori hinnangul Gruusia riigil selleks hetkel võimekus. Doonorite koordineerimine peab olema doonorriikide ja Euroopa Liidu omavahelise tiheda suhtlemise tulem, millesse abi sihtriik omakorda panustada saab, luues vastava strateegia ning täpsustades riigi prioriteet-valdkondi. Sihtriigi valitsuse tasandil tuleb luua koordineerimise kogu, mis antud küsimustega tegeleb. Hetkel on Gruusia näitel doonorkoordineerimise puhul tegemist pigem tagasivaatega tehtule.

Käesoleva uurimuse tulemustele hinnangut andes saab tõdeda, et kuigi Eesti arengukoostöö on tosina aastaga teinud suure arenguhüppe, vajab kogu süsteem olulisel määral võimekuse kasvu. Arengukoostöö hindamine lisab süsteemile võimekust ning on määrava tähtsusega tulevikuperspektiive silmas pidades.

---

<sup>201</sup> Autori märkus: Töö autor viibis projekti käivitamise perioodil arengukoostöö ja humanitaarabi büroos praktikal (suvi 2011)

<sup>202</sup> Molund; Schill (2007) lk.11

<sup>203</sup> Autori märkus: Autor käis Euroopa Liidu arengukoostöö nõunike kohtumiselt (EU Development Councillors Meeting) Euroopa Liidu Gruusia Delegatsiooni juures (*Delegation of the European Union to Georgia*), Tbilisi 18.04.2013.

## 6. KOKKUVÕTE, JÄRELDUSED NING ETTEPANEKUD

Viimase viieteistkümne aasta jooksul on jõutud tõdemuseni, et tõhusa ning jätkusuutliku arengukoostöö võtmeküsimuseks ei ole mitte ainult olemasolevate ressursside maht, vaid ka viis, kuidas neid kõige otstarbekamalt kasutada - suurenev rahaline abi arengukoostöös ei taga alati soovitud ning eeldatud tulemusi. Antud asjaolust tulenevalt on üha enam hakatud tähelepanu pöörama küsimusele, kuidas arenguabi tõhusamaks muuta, ehk kuidas saavutada püstitatud eesmärgid arenguabi andmisel.

Käesoleva magistritöö peamiseks eesmärgiks oli analüüsida hindamise vajalikkust arengukoostöö tõhususe mõõtmisel Eesti-Gruusia arengukoostöö näitel. Samuti oli eesmärgiks välja selgitada, kui tõhus on hinnanguliselt Eesti arengukoostöö Gruusia. Töö otsis vastust küsimusele, kas ja kuidas oleks hindamissüsteemi juurutamisel võimalik Eesti panust rahvusvahelisel areenil veelgi tõhusamaks muuta, arvestades, et nii Eesti inim- kui ka rahalised ressursid on piiratud. Töö tulemusena valminud soovitude puhul on arvesse võetud asjaolu, et Eesti arengukoostöösüsteem ei tohi seejuures kaotada oma paindlikkust ning muutuda üleliia bürokraatlikuks ja administratiivselt ning finantsiliselt koormavaks.

Magistritöö tugines kontseptuaalsele raamistikule ning empiirilisele analüüsile, mis moodustus kolme Gruusia-suunalise arengukoostöö projekti (järel)hindamisest ja monitoorimisest ning poolstruktureeritud intervjuudest.

### **Magistritöö tulemused**

- Magistritöö tulemusena saab väita, et Eesti kahepoolse arengukoostöö tulemuste mõõtmine pole võimalik hindamissüsteemi puudumise tõttu;
- Arengukoostöö hindamine on määrava tähtsusega tulevikuperspektiive silmas pidades – tänu hindamisele on võimalik teha korrekture, õppides seni teostatud projektidest ning muuta doonoritepoolseid panuseid abivajajatele veelgi tõhusamaks;
- Uurimus näitas selget vajadust Eesti arengukoostöö edendamiseks luua süsteem projektide hindamiseks ja monitoorimiseks. Autor pakkus töö käigus välja

erinevaid hindamise ja monitoorimise süsteeme, mis sobiksid Eesti tingimuste ning võimekusega;

- Käesolevale uurimusele hinnangut andes saab tõdeda, et kuigi Eesti arengukoostöö on aastatega teinud suure arenguhüppe, vajab kogu süsteem olulisel määral võimekuse kasvu, võimaldamaks tulevikus edendada Eesti arengukoostööd OECD DAC doonorriikide tasemele;
- Magistritöö tulemusena selgus, et hinnanguliselt peetakse Eesti-Gruusia suunalist arengukoostööd tõhusamaks, kui Eesti üldist arenguabi andmist.
- Töö tulemusena valmisid soovitud Eesti arengukoostöö optimeerimiseks.

## **Soovitused**

### *Eesti Välisministeeriumile*

- Riiklikul tasandil peab olema prioriteetseks eesmärgiks allkirjastada kahepoolsed lepingud kõikide sihtriikidega. Taoline samm edendaks koostööd sihtriikidega ning suurendaks riikide omavahelist usaldust;
- Käesoleval hetkel on olemas Gruusia-suunaline maastrateegia, lisaks töötatakse hetkel Eesti Välisministeeriumis Moldova-suunalise maastrateegia kallal, kuid oluline on taolised strateegiad luua ka teiste sihtriikide suunal;
- Oluline on järgida üldiseid trende ja suundumusi kogu maailma arengukoostööpoliitikas, eelkõige arvestades rahvusvaheliste kokkulepete raamistikuga;
- Eesti avalikkust enam arengukoostööga seonduvast teavitada. Näiteks rõhutada aspekti, et aastal 2015 tähistatakse Euroopa arengukoostöö aastat;<sup>204</sup>
- Liikuda tulevikus Skandinaaviamaade eeskujul (nt Sida Rootsis) arenguabi agentuuri loomise suunas;
- Arengukoostööpoliitika kujundamisel senisest enam tähelepanu pöörata koostööle teiste doonorriikidega (eelkõige kaasfinantseeritavate projektide näol).

---

<sup>204</sup> Concord (koduleht) *EU Parliament Votes for 2015 as European Year for Development Cooperation*

### *Eesti Välisministeeriumi arengukoostöö ja humanitaarabi büroole*

- Primaarne on teiste edumeelsete doonorite eeskujul ning nende parimaid praktikaid eeskujuks võttes välja arendada hindamise ja monitoorimise süsteem, mis võimaldab hinnata Eesti poolt pakutava abi tõhusust ning tulemuslikkust;
- Seoses arenguabi andmiseks eraldatavate ressursside suurenemisega, tuleb administratiivsete kulutuste osakaalu taoliste uuenduste sisseviimiseks tõsta, tagades sealjuures kuluefektiivsus;
- Koostöö suurendamise vajalikkus erinevatel tasanditel, millest tingituna võiks toimuda paar korda aastas infopäev, kus erinevad arengukoostööga seotud inimesed kohtuvad ning vahetavad saadud kogemusi ning jagavad oma praktikat teistega. Taoline suhtlemine võimaldaks suuremat koostööd erinevate osapoolte vahel ning vähendaks uute tegijate „õppeperioodi“. Siinkohal kehtib hästi põhimõte, et „oma kogemuste edasiandmine arengukoostöö raames on võimalus, mille kaudu ka ise õppida“;<sup>205</sup>
- Protsentuaalselt suurem hulk projekti rahastusest peaks jääma sihtriikidesse. Tehnilise abi projektide puhul on antud põhimõtte täitmine küll väljakutseterohke, ent teostatav;
- Hetkel juba arutluses olev mõte koostada projektides osalejatele tagasiside ankeet on igati hea võimalus esmaste järelduste tegemiseks;
- Arengukoostöö andmebaasi juurde tuleks rajada nõ paralleelne andmebaas, mis on asutusesiseseks kasutamiseks, kus on iga projekti juures sellega tegelevate ametnike nõ mitteametlikud kommentaarid, mõtted, tähelepanekud ja muud lisad. Taoline keskkond annaks projektist ning seda elluviivatest organisatsioonidest hea ülevaate ning diplomaatide roteerumise korral ei lähe info kaduma;
- Kaaluda võimalikke alternatiive arengukoostöö komisjoni tööle;
- Projektipõhiselt süsteemilt suund programmpõhisele.

### *Sihtriikide suursaatkondadele*

- Inimressursi suurenedes peaks sihtriigis asuv saatkond võtma esmavastutuse eeskätt seoses projektide monitoorimisega;

---

<sup>205</sup> Riigikogu, *Riigikogu kantselei arengukava 2010-2013*, lk.2,

- Avatud taotlusvooru esitatud projektide läbivaatamise raames tuleks senisest enam tähelepanu pöörata sihtriigi partnerorganisatsioonile ning nende võimekusele (juhul kui puudub varasem positiivne koostöö kogemus);
- Teha tihedamat koostööd sihtriigi organisatsioonidega ning neid teavitada võimalusest Eesti partneritega koostööd tehes esitada projektitaotlusi Eesti avatud taotlusvooru.

#### *Projekti elluviijatele (Gruusia näitel)*

- Seminaride ning teiste taolist (võimekuse tõstmise) projektide puhul tuleks projekti elluviija poolt kehtestada väga kindlad kriteeriumid projektides osalejatele (keel, pädevus, jne);
- Iga eduka projekti elluviimiseks on vaja põhjalikult tunda sihtriigis valitsevaid tingimusi (poliitilisi, jne) ning sihtriigi vajadusi. Lisaks tuleb arvestada asjaoluga, et kuna Gruusia-suunaline arengutegevus on edukalt toiminud juba aastaid, ei saa projektid enam seisneda üksnes olukorra kaardistamises, antud etapp peaks olema juba läbitud ning eesseisvad projektid peaksid eelkõige keskenduma reaalsete muutuste kaasatoomisele;
- Taotlejad „pelgavad“ projektitaotlusi täites projekti võimalike riskide hindamist (kohustuslik osa projektitaotluse juures) ning märgivad võimalikud riskid enamasti madalaks või keskmiseks. Tegelikult näitab riskide hindamine või hinnang kõige paremini, kui hästi tuntakse sihtriigi konteksti.

#### *Euroopa Liidu Delegatsioon Gruusias*

- Doonorkoordinatsiooni väljatöötamine - vähendades võimalikku dubleerimist ning luues koostöökohti doonoritele Gruusias.

#### *Gruusia valitsus*

- Tuleb koostada põhjalik strateegia, mis juhiks ning koordineeriks arengutegevusi Gruusias;
- Valitsuse tasandil enam sekkuma doonorkoordinatsiooni, luues vastav institutsiooni ning teha enam koostööd rahvusvahelise kogukonnaga Gruusias.



Antud töö tulemused näitavad selgelt Eesti arengukoostöö süsteemi kitsaskohta – Eestil puudub kvalitatiivne meetod oma abitegevuste tõhususe hindamiseks. Seeläbi ei saa mõõta Eesti poolt pakutava abi tulemuslikkust ning ei ole teada kui palju Eesti abitegevustest reaalsetes tingimustes kasu on. Antud teema vajab täiendavalt edasist uurimist. Aastal 2015 saab läbi Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015, mis on aga ajahetkeks, kui kogu strateegia-perioodile tuleb anda hinnang. Süsteemi hindamise tulemusena saab anda olulise sisendi uue arengukava järgmisesse perioodi.

## KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU

### *Raamatud ja artiklid*

Alatalu, Toomas (2011) *New Friends of Georgia vs. Friends of Georgia*, Estonian Foreign Policy Yearbook 2011, lk.183.

Andrespok, Evelin (2010) *Estonia's development cooperation from a civil society perspective*, Estonian Foreign Policy Yearbook 2010, lk. 115-120.

Andrespok, Evelin; Kasekamp, Andres I. (2012) *Development cooperation of the Baltic States: A comparison of the trajectories of three new donor countries*, Perspectives on European Politics and Society, vol. 13, Issue 1, lk.1-5; 12.

Berthélemy, Jean-Claude (2006) *Aid allocation: Comparing donors' behaviours*, Swedish Economic Policy Review 13,  
[www.government.se/content/1/c6/09/54/23/d9437298.pdf](http://www.government.se/content/1/c6/09/54/23/d9437298.pdf) (Külastatud 10.03.2013)

Burnside, Criag; Dollar, David (2000) *Aid, Policies, and Growth*, The American Economic Review, Vol. 90, No. 4,  
[www.jstor.org.ezproxy.utlib.ee/stable/3592955?seq=1&Search=yes&searchText=Polices%2C&searchText=Growth&searchText=Aid%2C&list=hide&searchUri=%2Faction%2FdoBasicSearch%3FQuery%3DAid%252C%2BPolicies%252C%2BAnd%2BGrowth%26acc%3Don%26wc%3Don%26fc%3Doff&prevSearch=&item=2&ttl=62862&returnArticleService=showFullText&resultsServiceName=null](http://www.jstor.org.ezproxy.utlib.ee/stable/3592955?seq=1&Search=yes&searchText=Polices%2C&searchText=Growth&searchText=Aid%2C&list=hide&searchUri=%2Faction%2FdoBasicSearch%3FQuery%3DAid%252C%2BPolicies%252C%2BAnd%2BGrowth%26acc%3Don%26wc%3Don%26fc%3Doff&prevSearch=&item=2&ttl=62862&returnArticleService=showFullText&resultsServiceName=null) (Külastatud 10.04.2013)

Collier, Paul (2010) *Miljard kõige vaesemat – mida teha nurjunud riikidega*, Tartumaa: Kirjastus Ilmamaa

Cornell, Svante E. (2007) *Georgia after the Rose Revolution: Geopolitical Predicament and Implications for U.S. Policy*, The Strategic Studies Institute, lk.7-12; 29,  
[www.silkroadstudies.org/new/docs/publications/2007/0703USAWC.pdf](http://www.silkroadstudies.org/new/docs/publications/2007/0703USAWC.pdf) (Külastatud 01.03.2013)

Fierro, Elena (2003) *The EU's approach to human rights conditionality in practice*, Martinus Nijhoff Publishers, lk.99-100

Galbreath, David J.; Lašas, Ainius; Lamoreaux, Jeremy W. (2008) *Continuity and Change in the Baltic Sea Region: Comparing Foreign Policies*, Amsterdam: Rodopi, lk.130

Gertler, Paul J.; Martinez, Sebastian; Premand, Patrick; Rawlings, Laura B.; Vermeersch, Christel M. J. (2011) *Impact Evaluation in Practice*, The World bank, lk.4-7, [siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact\\_Evaluation\\_in\\_Practice.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact_Evaluation_in_Practice.pdf) (Külastatud 11.05.2013)

Hilmarsson, Hilmar Þór (2011) *How can the Baltic States as Non-DAC donors best contribute to international development cooperation?* Baltic Journal of Economics, 2011, vol. 11, issue 2, lk. 28-38

Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko; Sajavaara, Paula (2004) *Uuri ja kirjuta*, Tallinn: Kirjastus Medicina, lk.168-169

Killick, Tony (1998) *Aid and the Political Economy of Policy Change*, London: Routledge, lk.5

Killick, Tony (2010) *Development Economics in Action: A Study of Economic Policies in Ghana*, Second Edition, Routledge Studies in Development Economics

Koeberle, Stefan; Stavreski, Zoran; Wallisen, Jan (2006) *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, The World Bank, lk.3-5,  
[openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6958/359670Budget0Support01PUBLIC1.pdf?sequence=1](http://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6958/359670Budget0Support01PUBLIC1.pdf?sequence=1) (Külastatud 11.02.2013)

Kuusik, Riina (2006) *Estonia's development cooperation: Power, prestige and practice of a new donor*, Estonian Foreign Policy Yearbook 2006, lk.51.

Laherand, Meri-Liis (2008) *Kvalitatiivne uurimisviis*, Tallinn, lk. 289-299

Morra-Imas, Linda G.; Rist, Ray C. (2009) *The Road to Results. Designing and Conducting Effective Development Evaluations*, The World Bank, lk.1; 12-19; 26-28,  
[openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2699/526780PUB0Road101Official0Use0Only1.pdf?sequence=1](http://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2699/526780PUB0Road101Official0Use0Only1.pdf?sequence=1) (Külastatud 11.05.2013)

Pankaj, Ashok Kumap (2005) *Revisiting Foreign Aid Theories*, International Studies 42, 2, lk.117-118, [isq.sagepub.com.ezproxy.utlib.ee/content/42/2/103.full.pdf+html](http://isq.sagepub.com.ezproxy.utlib.ee/content/42/2/103.full.pdf+html) (Külastatud 12.04.2013)

Picciotto, Robert (2003) *International Trends and Development Evaluation: The Need for Ideas*, American Journal of Evaluation, lk.232-233,  
[aje.sagepub.com.ezproxy.utlib.ee/content/24/2/227.full.pdf+html](http://aje.sagepub.com.ezproxy.utlib.ee/content/24/2/227.full.pdf+html) (Külastatud 13.05.2013)

Praakli, Kristiina (2009) *Intervjuu keeleandmete kogumise meetodina*, Eesti Rakenduslingvistika ühingu aastaraamat, Vol 5.

Ramalingam, Ben; Jones, Harry; Reba, Toussaint; Young, John (2008) *Exploring the science of complexity. Ideas and implications for development and humanitarian efforts*. Second Edition, Overseas Development Institute, lk.60,  
[www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/833.pdf](http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/833.pdf) (Külastatud 16.05.2013)

Riddell, Roger C. (2008) *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press, lk. 165

Riddell, Roger C. (2009) *Is aid working? Is this the right question to be asking?*, Open Democracy, [www.opendemocracy.net/roger-c-riddell/is-aid-working-is-this-right-question-to-be-asking](http://www.opendemocracy.net/roger-c-riddell/is-aid-working-is-this-right-question-to-be-asking) (Külastatud 22.04.2013)

Rozeik, Andrew (2013) *Developing open, rule-based, predictable, non-discriminatory trade relations with priority ODA recipients in accordance with the implementation of MDG8A International and national targets*, Tallinn: Praxis Center for Policy Studies, lk. 9-10

Székely, Miguel (2011) *Toward Results-Based Social Policy Design and Implementation*, CGD Working Paper 249, Washington, D.C Center for Global Development, lk. 12-13, [www.cgdev.org/content/publications/detail/1425010](http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1425010) (Külastatud 11.05.2013)

Székely, Miguel (2013) *Promoting Commitment to Evaluate*, International Initiative on Impact Evaluation, lk.4-5, [www.3ieimpact.org/media/filer/2013/03/14/m\\_szekely\\_-\\_promoting\\_comitment\\_to\\_evaluate\\_-\\_wp19.pdf](http://www.3ieimpact.org/media/filer/2013/03/14/m_szekely_-_promoting_comitment_to_evaluate_-_wp19.pdf) (Külastatud 11.05.2013)

Woolcock, Michael (2009) *Towards a Plurality of Methods in Project Evaluation: A Contextualised Approach to Understanding Impact Trajectories and Efficacy*, Brooks World Poverty Institute, lk.3, [www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-7309.pdf](http://www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-7309.pdf) (Külastatud 12.05.2013)

### ***Elektroonilised infokanalid***

Ansip, Andrus (2009) *Pressiteade 3.juuni 2009*, [valitsus.ee/et/uudised/pressiteaded](http://valitsus.ee/et/uudised/pressiteaded) (Külastatud 10.02.2013)

Arengukoostöö Ümarlaud (2010) *Lubadus hoolida, kohustus vastutada: Kodanikuühenduste hinnang Eesti arengukoostööle aastatel 2008-2009*, lk.8-9; 15-16, [www.terveilm.net/uploads/files/analyys2008-2009.pdf](http://www.terveilm.net/uploads/files/analyys2008-2009.pdf) (Külastatud 30.01.2013)

Arengukoostöö Ümarlaud (2011) *Kokkuvõte visiidist Gruusiasse 24.-28.10.2011*, lk.3 <http://www.terveilm.net/uploads/files/Gruusia-visit.pdf> (Külastatud 30.01.2013)

Civicus: World Alliance for Citizen Participation, *Monitoring and Evaluation*, lk.3, [www.civicus.org/new/media/Monitoring%20and%20Evaluation.pdf](http://www.civicus.org/new/media/Monitoring%20and%20Evaluation.pdf) (Külastatud 11.02.2013)

Civil Georgia (2013) *Ivanishvili Comments on Meeting with Saakashvili*, [civil.ge/eng/article.php?id=25813](http://civil.ge/eng/article.php?id=25813) (Külastatud 05.03.2013)

Concord (2010) *AidWatch Report 2010. Penalty against poverty: More and better EU aid can score Millennium Development Goals*,

[www.ukan.org.uk/fileadmin/user\\_upload/Aidwatch\\_reports/aidwatch\\_2010\\_report\\_1.pdf](http://www.ukan.org.uk/fileadmin/user_upload/Aidwatch_reports/aidwatch_2010_report_1.pdf) (Külastatud 12.01.2013)

Concord (2012) *AidWatch Report 2012. Aid We Can - Invest More in Global Development*, lk.45, [www.concordeurope.org/101-aidwatch-report-2012](http://www.concordeurope.org/101-aidwatch-report-2012) (Külastatud 13.02.2013)

Concord (koduleht) *EU Parliament Votes for 2015 as European Year for Development Cooperation*, [www.concordeurope.org/153-concord-welcomes-eu-parliament-vote-to-designate-2015-as-year-for-development-cooperation](http://www.concordeurope.org/153-concord-welcomes-eu-parliament-vote-to-designate-2015-as-year-for-development-cooperation) (Külastatud 15.04.2013)

DAC Network on Development Evaluation (2010) *Factsheet*, lk.1, [www.oecd.org/dataoecd/38/42/42500661.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/38/42/42500661.pdf) (Külastatud 28.01.2013)

DAC Network on Development Evaluation (2011) *Evaluating Budget Support. Methodological Approach*, lk.5, [www.oecd.org/dac/evaluationofdevelopmentprogrammes/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20\\_with%20cover%20Thi.pdf](http://www.oecd.org/dac/evaluationofdevelopmentprogrammes/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20_with%20cover%20Thi.pdf) (Külastatud 11.02.2013)

Development Assistance Committee (DAC) (1991) *Principles for Evaluation of Development Assistance*, lk.5, [www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf) (Külastatud 10.12.2012)

Devine, Vera; Rothman, Jessica; Christoplos, Ian (2013) *Review of the Results of Sweden's Development Cooperation Strategy in Georgia*, Sida Decentralized Evaluation

Eesti Välimisministeerium (koduleht) *Arengukoostöö ja humanitaarabi*, [www.vm.ee/](http://www.vm.ee/) (Külastatud alates oktoober 2012)

Eesti Välisministeerium (koduleht) *Avalik arvamus arengukoostööst 2008*, TNS Emor, lk. 6, [www.vm.ee/?q=et/node/4531](http://www.vm.ee/?q=et/node/4531) (27.02.2013)

Eesti Välisministeerium (koduleht) *Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi andmebaas, rakendused*, [vm.ee/akta/andmed\\_otsing.php](http://vm.ee/akta/andmed_otsing.php) (Külastatud alates oktoober 2012)

Euroopa Komisjon (koduleht) *Inventory of EU evaluations in external/development cooperation*, [ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/european\\_inventory/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/european_inventory/index_en.htm) (Külastatud 05.05.2013)

European External Action Service (koduleht) *Eastern Partnership*, [eeas.europa.eu/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/index_en.htm) (Külastatud 08.02.2013)

Freedomhouse (koduleht) *Georgia*, [www.freedomhouse.org/country/georgia](http://www.freedomhouse.org/country/georgia) (Külastatud 28.02.2013)

Government Offices of Sweden (2010) *Strategy for development cooperation with Georgia*, lk.1-2; 9, [www.government.se/content/1/c6/14/56/39/90df0331.pdf](http://www.government.se/content/1/c6/14/56/39/90df0331.pdf) (Külastatud 12.01.2013)

Human Development Reports (2011) *Humand Development Index (HDI)*, [hdr.undp.org/en/statistics/hdi/](http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/) (Külastatud 18.02.2013)

Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2008) *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration. Phase one. Synthesis Report*, lk.1, [www.oecd.org/dataoecd/19/9/40888983.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/19/9/40888983.pdf) (Külastatud 02.02.2013)

Molund, Stefan; Schill, Göran (2007) *Looking Back, Moving Forward, SIDA Evaluation Manual*, lk. 7-13; 17-18; 26-27, [www.sida.se/PageFiles/79951/SIDA3753en\\_Looking\\_back.pdf](http://www.sida.se/PageFiles/79951/SIDA3753en_Looking_back.pdf) (Külastatud 28.01.2013)

National Statistics Office of Georgia (koduleht) [geostat.ge/index.php?lang=eng](http://geostat.ge/index.php?lang=eng) (Külastatud 18.02.2013)

OECD (koduleht) *Development*, [www.oecd.org/development/](http://www.oecd.org/development/) (Külastatud alates oktoober 2012)

OECD DAC (2010) *The Working Party on Aid Effectiveness – Transforming Global Partnerships for Development*, [www.oecd.org/dac/effectiveness/45498646.pdf](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45498646.pdf) (Külastatud 20.02.2013)

OECD DAC *Evaluating Development Co-operation: Summary of Key Norms and Standards*, lk. 4. [www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/41612905.pdf](http://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/41612905.pdf) (Külastatud 02.03.2013)

PANOS London Illuminating Voices (2009) *How can complexity theory contribute to more effective development and aid evaluation?*, Dialogue at the Diana, Princess of Wales Memorial Fund, 3 July 2009, London, UK, lk.3-5, [evaluationrevisited.files.wordpress.com/2010/05/panos-london-complexity-and-evaluation-dialogue.pdf](http://evaluationrevisited.files.wordpress.com/2010/05/panos-london-complexity-and-evaluation-dialogue.pdf) (Külastatud 11.05.2013)

Policy Department External Policies (2008) *Analysis of the EU's Assistance to Georgia*, lk.6, [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/georgiape388969/GeorgiaPE388969en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/georgiape388969/GeorgiaPE388969en.pdf) (Külastatud 02.02.2013)

Rahandusministeerium (2002) *Riiklik tagastamatu välisabi Eestile doonorite lõikes (1992-2002)*, [www.riigikogu.ee/doc.php?46336](http://www.riigikogu.ee/doc.php?46336) (Külastatud 10.01.2013)

Riigikogu, *Riigikogu kantselei arengukava 2010-2013*, lk.2, [www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/RKKarengukava2010-2013.pdf](http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/RKKarengukava2010-2013.pdf) (Külastatud 01.04.2013)

Swedish International Development Cooperation Agency (koduleht)  
[www.sida.se/English/](http://www.sida.se/English/) (Külastatud alates märts 2013)

United Nations (koduleht) *We Can End Poverty 2015, Millennium Development Goals*,  
[www.un.org/millenniumgoals/](http://www.un.org/millenniumgoals/) (Külastatud 28.01.2013)

World Trade Organization (koduleht) *The Doha Declaration explained*,  
[www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/dohaexplained\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm) (Külastatud 10.02.2013)

### ***Alusdokumendid ja õigusaktid***

Arengukoostöö komisjoni töökord, Välisministri 11. märtsi 2010. a käskkirja nr 34  
„Arengukoostöö komisjoni moodustamine ja õigusaktide kinnitamine“ lisa 1,  
[www.vm.ee/?q=taxonomy/term/90](http://www.vm.ee/?q=taxonomy/term/90) (Külastatud 21.02.2013)

Eesti Välisministeerium (koduleht) *Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015*, lk.3-10; 19,  
[www.vm.ee/sites/default/files/arengukoostoo-humanitaarabi\\_arengukava\\_2011-2015.pdf](http://www.vm.ee/sites/default/files/arengukoostoo-humanitaarabi_arengukava_2011-2015.pdf) (Külastatud alates oktoober 2012)

Eesti Välisministeerium (koduleht) *Riiklik strateegiadokument – Gruusia 2012-2015*,  
lk.3-6; 12-14, [peaveeb.vm.ee/sites/default/files/Gruusia%20AK%20maastrateegia.pdf](http://peaveeb.vm.ee/sites/default/files/Gruusia%20AK%20maastrateegia.pdf)  
(Külastatud alates jaanuar 2013)

*Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. Euroopa Liidu põhiõiguste harta* (2010) Koostöö kolmandate riikidega ja humanitaarabi, III jaotis, lk.141-143, Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, [europa.eu/pol/pdf/qc3209190etc\\_002.pdf#page=142](http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190etc_002.pdf#page=142) (Külastatud 10.01.2013)

RT I 2010, 5, 15, *Arengu- ja humanitaarabi andmise tingimused ja kord*,  
[www.riigiteataja.ee/akt/13352288](http://www.riigiteataja.ee/akt/13352288) (Külastatud alates oktoober 2013).

RT I 2003, 7, 33, *Eesti arengukoostöö põhimõtted*, [www.riigiteataja.ee/akt/244042](http://www.riigiteataja.ee/akt/244042)  
(Külastatud alates jaanuar2013)

Välisministeerium (2012) *Arengukoostööprojektide 2012.aasta avatud taotlusvoorud. Toetuse taotlemise juhend*, lk.4, [www.vm.ee/?q=node/9014#hindamine](http://www.vm.ee/?q=node/9014#hindamine) (Külastatud 21.02.2013)

### ***Bakalaureuse- ja magistritööd***

Andrespok, Evelin (2008) *Estonians as Eropeans: A Construcivist Analysis of Estonia's Development Cooperation*, An Honors Thesis, lk.48-49, [www.terveilm.ee/leht/wp-content/uploads/2012/12/thesis\\_Andrespok.pdf](http://www.terveilm.ee/leht/wp-content/uploads/2012/12/thesis_Andrespok.pdf) (Külastatud 02.02.2013)

Einre, Henrik (2011) *Väikeriigi bilateraalse arengukoostöö motiividest julgeolekupoliitilises kontekstis Eesti ja Soome näitel*, Magistritöö, Tartu Ülikool, lk.23

Kuuse, Eveli (2010) *Arengukoostöö adressaatidest doonoriteks: mõjurid ja loogika Eesti, Läti, Leedu päästeametite näitel*, Magistritöö, Tartu Ülikool

Pihlak, Marje (2008) *Riiklik motivatsioon arenguabi andmisel: kümne uue Euroopa Liidu doonorriigi näitel aastatel 1998-2007*, Magistritöö, Tartu Ülikool

Spiegel, Keit (2011) *Alternatiivne mudel Eesti arengukoostöö tõhususe hindamisel*, Bakalaureusetöö, Tartu Ülikool



## LISAD

### Lisa 1. Töös kasutatud põhimõisted

**Ametlik arenguabi** (*Official Development Assistance*, ODA) on rahvusvaheline termin, mis hõlmab arenguriikidele avalikust sektorist majandusliku arengu ja heaolu toetamiseks antavaid laene ja grante, sealhulgas humanitaarabi. ODA definitsiooni ja sinna alla loetavad abitegevused otsustab Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni Arenguabi Komitee (*OECD DAC*), mis kogub ka rahvusvahelist arenguabi statistikat.<sup>206</sup>

**Arengu hindamine** näitab, kuidas teostatud programmid on aidanud inimesi ning annavad suuniseid, kuidas tulevastes projektides veelgi tõhusamaid tulemusi saavutada.<sup>207</sup>

**Arengukoostöö** (*development co-operation*) on üldtermin, mis hõlmab endas arenguriikidele suunatud rahalist abi, oskusteabe edasiandmist (tehniline abi) ning materiaalsel abi. Tavaliselt jaotatakse arengukoostöö kaheks: arenguabi (*development aid/assistance*) ja humanitaarabi (*humanitarian aid*). Käesolev magistritöö keskendub arengukoostööle.<sup>208</sup>

**Arengukoostööprojekt** (edaspidi *projekt*) on kindla eesmärgiga, ajas ja ruumis piiritletud tegevus või tegevuste kogum (sealhulgas teavitustegevus) arengu- või humanitaarabi osutamiseks, mille elluviimiseks toetust taotletakse või kasutatakse.<sup>209</sup>

**Doonorriik** on riik, mis annab arengu- või humanitaarabi teisele riigile või regioonile.<sup>210</sup>

**Eelarvetoetuse põhimõte** (*budget support*) on rahalise abistamise viis, kus ressursid suunatakse regulaarselt otse abistatava riigi eelarvesse, kusjuures kasutades abistatava riigi enda finantssüsteeme.<sup>211</sup>

**Hinnang** (*evaluation*) peaks sisaldama informatsiooni, mis on ühtaegu nii usaldusväärne kui ka kasulik ning võimaldama seni tehtud vigadest õppimist. Hinnangu põhilised eesmärgid on (a) Parandada arenguabipoliitikat, erinevaid programme ja projekte läbi kogemustest saadud tagasiside; (b) Tagada vastutus avalikkusele, sealhulgas adekvaatse informatsiooni levitamine.<sup>212</sup>

---

<sup>206</sup> Eesti Välisministeerium (koduleht) *Arengukoostöö ja humanitaarabi*

<sup>207</sup> DAC Network on Development Evaluation (2010) *Illuminating Development Results and Challenges*, lk. 1

<sup>208</sup> Eesti Välisministeerium (koduleht) *Arengukoostöö ja humanitaarabi*

<sup>209</sup> RT I 2010, 5, 15

<sup>210</sup> RT I 2003, 7, 33

<sup>211</sup> Koeberle; Stavreski; Wallisen (2006) lk.5

<sup>212</sup> Development Assistance Committee (1991) *Principles for Evaluation of Development Assistance*, lk. 5

**Kahepoolne arengukoostöö** (*bilateral co-operation*) – arenguabi, mida doonorriik või doonorriigid koostöös annavad abisaajariigile või mida doonorriik annab sihtotstarbeliselt rahvusvahelise abiorganisatsiooni kaudu.<sup>213</sup>

**Mitmepoolne arengukoostöö** (*multilateral*) – arenguabi, mida abisaajariigile annavad rahvusvahelised organisatsioonid.<sup>214</sup>

**Sihtriik** ehk abi saav riik (sagedasti defineeritakse kui arengu- või siirdemajandusriiki) on riik, kes võtab vastu arengu- ja humanitaarabi teiselt riigilt (riikidelt) või rahvusvaheliselt organisatsioonilt.<sup>215</sup>

**Tingimuslikkus** (*Conditionality*), kui vastastikust lepingut, mille alusel abi või toetust saava riigi valitsus rakendab või lubab rakendada teatud poliitikat, saades vastutasuks doonoripoolset toetust. Sihtriigi motiveerimiseks kasutab doonor sagedasti erinevaid preemiaid või boonuseid, kasutatakse ka „piitsa ja prääniku“ põhimõtet, millest tulenevalt peetakse doonori ja vastuvõtja suhet ebavõrdseks, kuna üks sõltub teisest.<sup>216</sup>

## Lisa 2. Töös käsitletud arengukoostööprojektid

### Projekt 1

<b>Projekti nimetus</b>	Liiklusväljakute rajamine Gruusia kooliõpilastele Eesti eeskujul
<b>Projekti elluviija</b>	Sihtasutus Lõuna Koolitus
<b>Projektipartnerid</b>	Tbilisi State University; Batumi State University
<b>Projekti toimumise periood</b>	november 2011 – mai 2012
<b>Projekti maksumus (sh taotletav summa)</b>	53 229 EUR, millest taotletud 45 989 EUR
<b>Projekti eesmärk</b>	Käesoleva projekti mõtte oli ehitada kahe Gruusia kooli territooriumile liiklusväljakud koos sinnakuuluvate abivahenditega – liiklusmärgid, valgusfoorid ja teekattemärgistused. Sinna juurde rajada ka harjutusväljakud jalgrattaga liiklejatele, sest Gruusias on kiires tempos arenenud maanteed ja kiirteede ehitus, kuid inimeste teadlikkus turvalisest liiklemisest on väga puudulik ning kõige ohustatum inimgrupp on just jalgsi liiklejad.
<b>Projekti tulemus</b>	Projekti tulemusena valmisid ühe Tbilisi kooli ja selle lähedal asuva lasteaia juurde liiklusväljakud, kus lapsed saavad regulaarselt õppida korrektset liiklemist. Projekti eesmärgid

<sup>213</sup> Eesti Välisministeerium (koduleht) *Arengukoostöö ja humanitaarabi*

<sup>214</sup> Ibid.

<sup>215</sup> RT I 2003, 7, 33

<sup>216</sup> Killick, Tony (1998) *Aid and the Political Economy of Policy Change*, London: Routledge, lk. 5 & Fierro, Elena (2003) *The EU's approach to human rights conditionality in practice*, Martinus Nijhoff Publishers, lk. 99-100

	realiseerusid täies mahus ning ka kohalik meedia oli projektist selle erinevatel etappidel huvitatud.
--	---

## Projekt 2

<b>Projekti nimetus</b>	Tbilisi ja Batumi Ülikooli sotsiaalteaduskondade õppekvaliteedi ning õppejõudude õpetamispädevuste tõstmise toetamine ning tulemusliku e-õppe rakendamine
<b>Projekti elluviija</b>	Tallinna Ülikool
<b>Projektipartnerid</b>	Tbilisi State University; Batumi State University
<b>Projekti toimumise periood</b>	september 2010 – september 2012
<b>Projekti maksumus (sh taotletav summa)</b>	125 379,1 EUR, millest taotletud 115 335,5 EUR
<b>Projekti eesmärk</b>	Käesoleva projekti eesmärgiks oli toetada Tbilisi ja Batumi Ülikoolide sotsiaalteaduskondades sotsiaaltöö eriala õppekavade arendustööd, läbi viia õppejõudude õpetamise pädevuse tõstmise koolitused, valdkonnapõhised e-kursused ning parandada õppejõudude virtuaalse õpikeskkonna Moodle kasutamise oskusi. Projekt koosnes kolmest etapist, mille jooksul toimus kuus koolitustsükli Eestis ja Gruusias.
<b>Projekti tulemus</b>	Projekti tulemusena paranesid Tbilisi ja Batumi Ülikooli sotsiaalteaduskondade sotsiaaltöö eriala(de) õppekvaliteet, tõusis õppejõudude erialane kvalifikatsioon ning paranes virtuaalse õpikeskkonna kasutamine.

## Projekt 3

<b>Projekti nimetus</b>	Kodanikuühiskond Gruusias: Gruusia Ida-Partnerluse platvormi (ingl Georgian Eastern Partnership National Platform) organisatsioonide eestkostesuuatlikkuse edendamine
<b>Projekti elluviija</b>	SA Poliitikauuringute Keskus Praxis
<b>Projektipartnerid</b>	Liberal Academy Tbilisi
<b>Projekti toimumise periood</b>	oktoober 2012 – november 2013 (käimasolev projekt)
<b>Projekti maksumus (sh taotletav summa)</b>	49 032 EUR, millest taotletud 46 573 EUR
<b>Projekti eesmärk</b>	Projekti peamiseks eesmärgiks on panustada Gruusia ühenduste suutlikkuse ja võimekuse osaleda poliitikakujundamisel, et nad oskaksid luua ja rakendada omavahelisi sutevõrgustikke, tõlkida oma teadmisi ja eesmärgid poliitikavaldkondade arendamiseks, teha

	koostööd omavahel ning avaliku sektori esindajatega, seda hinnata ning koostada nii organisatsiooni eestkosteplaane kui ka sektoriülese kodanikuühiskonna strateegia alused. Antud eesmärgi saavutamiseks toimub 3 seminari Gruusias, Tbilisis ning seminaridele järgneb veel 5-päevane väljaõppe Eestis.
<b>Projekti tulemus</b>	Käesolevaks ajahetkeks on toimunud Gruusias plaanipäraselt 2 kaks esimest seminari ning osalevad organisatsioonid on alustanud oma eestkosteplaanide kirjutamist.

### **Lisa 3. Intervjuu küsimustik arengukoostöö ametnikele, spetsialistidele ning projektijuhtidele**

#### **Üldine hinnang Eesti arengukoostööle**

- *Kuidas Te hindaksite Eesti arengukoostööalast tegevust? Teiepoolne hinnang skaalal, mille ulatus on 1-5 (1-vähe edukas, ... 5-väga edukas). Põhjendage.*
- *Palun hinnake Eesti arengukoostööd OECD DAC kriteeriumide alusel: asjakohasus – relevance; mõjususe – effectiveness; tõhusus - efficiency; mõju - impact; jätkusuutlikkus - sustainability?*
- *Palun kirjeldage oma sõnadega, mida tähendab tõhusus arengukoostöö ning mida tähendab see eelkõige Eesti kontekstis?*
- *Kui tõhusaks peate tänast/senist Eesti-Gruusia suunalist arengukoostööd? Teiepoolne hinnang skaalal (1-vähe edukas, ... 5-väga edukas). Põhjendage.*
- *Palun tooge välja võimalikud kitsaskohad Eesti-Gruusia suunalisel arengukoostööl?*

#### **Projektipõhine süsteem**

- *Teiepoolne hinnang Eestis kehtivale projektipõhisele arengukoostöö süsteemile?*
- *Kas projektipõhine süsteem vajab muutmist? Kui jah, siis mil viisil? Palun põhjendage.*
- *Mida peaks planeeritavate projektide puhul senisest enam arvestama?*
- *Kuna Eesti ressursid on piiratud, siis millistele valdkondadele peaksime senisest enam keskenduma? (Kas prioriteet-valdkondi on piisavalt või liiga palju?)*
- *Millistes valdkondades oleme saavutanud kõige kestvamaid tulemusi?*
- *Palun hinnake koostöö tulemuslikkust Gruusia projektipartneritega. Võimalusel põhjendage.*

### **Eesti ja teised arengukoostöö doonorid**

- *Kuidas suhtuvad Eesti arengukoostöö tegevustesse teised doonorid?*
- *Mil määral tehakse koostööd teiste doonorriikidega ning mida tehakse selleks, et ei esineks dubleerimist (koostöö koordineerituse osas)?*
- *Kas koostöö on teie meelest piisav? Kas oleks vaja nt enam kaasfinantseeritavaid projekte teiste riikidega/organisatsioonidega?*

### **Hindamine ja monitoorimine**

- *Kuidas peaks toimuma järelvalve arengukoostööprojektidele?*
- *Palun tooge parimaid näiteid teiste riikide praktikast, mida Eesti võiks monitooringute puhul arvestada ning ka millele tugineda?*

### **Eesti arengukoostöö tulevik**

*Teada on, et eelarve näitab pidevat kasvutendentsi ning projektipõhine süsteem on ajanõudlik ning projektid on tihtipeale lühiajalised ja annavad ka lühiajalisi tulemusi.*

- *Milline võiks olla Eesti arengukoostöö (lähitulevik)? Palun selgitage.*
- *Kuidas saaks Eesti arengukoostööd tõhusamaks muuta?*
- *Millises suunas tuleb Eestil edasi liikuda? (nt kaasrahastamine, eelarvepõhine toetus, jätkata projektipõhiselt?)*
- *Kas Eesti peaks bi-ja multilateraalse abi ressursse tasakaalustama?*

### **Lisaküsimused projektijuhtidele**

- *Hinnang konkreetse projekti edukuse kohta*
- *Palun hinnake koostöö tulemuslikkust Gruusia projektipartneritega skaalal 1-5. Võimalusel põhjendage.*
- *Kuidas leitakse usaldusväärseid/võimekaid projektipartnereid?*

### **Teiepoolsed ettepanekud?**

## **Lisa 4. Intervjuu küsimustik rahvusvahelistele ekspertidele Gruusias**

### **Overall evaluation on the efficiency of development cooperation in Georgia**

- *How successful has been development cooperation in Georgia so far? Please explain. (How is Georgia as an aid recipient?)*

- *How would you evaluate development cooperation in Georgia in accordance with the following OECD DAC criteria: relevance; effectiveness; efficiency; impact and sustainability? Please explain.*
- *Please explain in your own words what does efficient mean in development cooperation?*
- *Which countries/organizations have been most successful donors in Georgia?*
- *Where does the success lie? (big amounts of resources or in efficient use of the resources?)*
- *What could Estonia learn from them? Best practices.*
- *Which are the areas/fields that have been developing the most by DC in Georgia?*
- *Coordination of cooperation – how successful is it in Georgia?*
- *Recommendations to Estonia (best practices) – what are the main aspects that Estonia should be concentrated on to insure the efficiency of its development cooperation in Georgia and elsewhere?*
- *Should Estonia continue its project based system/model or should it start using also innovative systems (Budget Support/ Co-financing, etc)? Please explain.*
- *What are the main points that Estonia should follow in order to carry out efficient project monitoring/evaluation?*

### **Recommendations for Estonia?**

## **Lisa 5. Intervjuu küsimustik Gruusia projektipartnerile<sup>217</sup>**

### **Project “Construction of traffic grounds to Georgian pupils by the example of Estonia”**

#### **Overall questions**

- *Has your organization participated in any other similar projects before? (With which countries/organizations?)*
- *How did you develop relations with Lõuna Koolitus SA?*
- *Do you still keep in touch with Lõuna Koolitus SA? Are you planning any new projects or activities together?*
- *Your evaluation – how successful was your cooperation and this project? Please explain.*
- *Where there any problems/bottlenecks?*

---

<sup>217</sup> Autori märkus: Tegu on näidisega ühega kolmest Gruusia projektipartneri intervjuust

- *Was the project flexible – meaning how much of your ideas were taken into consideration?*

### **The Project**

- *How often are the traffic grounds being used? (application said that once a week per one class)*
- *Who is coordinating the use?*
- *Who is carrying out the practical training lesson on the traffic ground? Does he/she have a special training?*
- *Are other schools able to use the traffic grounds?*
- *Where do the resources come to maintain the traffic ground after the project has finished?*
- *Do kids enjoy the traffic ground courses? How do they manage in real city traffic?*
- *Are there also theoretical lessons before the practical lessons?*
- *Is there a plan to develop the traffic study system?*

## SUMMARY

### *The Necessity of Evaluation in Assessing the Efficiency of Development Cooperation: Estonian-Georgian Example*

The current 21. century has been a turning point in the development cooperation, regarding the growing importance of evaluation in the field. Experts worldwide have come to a unanimous understanding that in order to get more efficient development results it is not just about the amount of resources that is put into development each year; but more importantly it is essential to recognize how the resources are allocated. Increased financial aid in development cooperation does not always guarantee the desired and expected results. In order to achieve more efficient results, development assistance needs a coordinated evaluation system to assess the development projects and programmes. Evaluation is regarded as the main tool for learning and for making future projects/programmes more effective and efficient.

The main aim of this research was to assess the necessity of evaluation in measuring the Development Cooperation efficiency on the Estonian-Georgian development assistance example.

#### **The following research questions were raised**

- How essential is evaluation in assessing development cooperation efficiency?
- How efficient is Estonian development cooperation estimated to be in Georgia?
- Which methods should be introduced in order to evaluate the efficiency of Estonian development cooperation?
- How should the Estonian development assistance system evolve in the near future taking into consideration that each year the resources for development activities increase?

The master's thesis is organised so that the first chapter gives the research a conceptual framework – explaining the importance of evaluation in development cooperation. The second chapter summarises the general characteristics of the Estonian development



cooperation, highlighting the advantages and disadvantages of Estonian development cooperation. The following chapter analyzes Georgia as one of the main aid recipients of Estonia. The fourth chapter explains the methodology of the empirical research. The fifth chapter, which is also the most important part regarding this thesis, examines the findings of the analysis and discusses further steps that can be taken in order to improve the whole development cooperation system in Estonia. The author has taken into account that the Estonian development cooperation system does not thereby lose its flexibility and become overly bureaucratic, administratively as well as financially burdensome.

The study used two different methods for collecting empirical data. The first method, semi-structured interviews, were conducted with Estonian and international development experts and development cooperation project managers. The second method of gathering data involved monitoring and evaluating three (3) Estonian development cooperation projects in Georgia.

### **The results of the thesis**

- As a result of the thesis it can be said that in Estonia there is currently no system to evaluate or assess the bilateral development cooperation's efficiency
- Evaluation is an essential part of development cooperation – evaluation enables to learn and to make future projects/programmes more efficient
- It is clear that the whole Estonian development cooperation system needs to change and become more capable in several ways – most importantly a system of evaluation and monitoring should be introduced.
- The author proposed several ideas in order to move towards an Estonian development cooperation evaluation and monitoring system
- The efficiency of Estonian-Georgian development cooperation is ranked higher than the whole Estonian development cooperation

Based on the evidence and analysis presented in this master's thesis, the author outlined concrete suggestions for Estonian development cooperation stakeholders in order to elaborate towards an improved and more efficient system for development assistance.